SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!
Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА №1(27), 2015

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 30.04.2015 р. № 2)

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.ю.н. В.Г. ПИЛИПЧУК,
д.ю.н. Є.Л. СТРЕЛЬЦОВ,
д.ю.н. В.П. ТИХИЙ,
д.і.н. В.В. ТКАЧЕНКО,
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. І.В. ОПРИШКО,
к.ю.н. В.М. ЮРЧЕНКО

Засновник і видавець

Державний науково-дослідний інститут МВС України

Київ 2015

З М І С Т

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

Проценко Т.О., Логвиненко О.І. Забезпечення екологічної безпеки в Україні: система органів влади 5

Смерницький Д.В. Особливості науково-технічних досліджень та розроблення спеціальних технічних засобів 11

Ткаченко В.В. Сучасний стан протидії катуванню, іншому жорстокому поводженню працівників міліції з людьми в Україні та пропозиції щодо його покращання 21

Берлач Н.А., Бучик А.Ю. Аналіз співставлення загального та спеціального в застосуванні строків звернення до адміністративного суду 26

Плугатар Т.А. Мета, завдання та принципи здійснення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ 33

Осадча О.В. Особливості впровадження результатів наукової діяльності у практику органів внутрішніх справ України 42

Попова О.О. Деякі особливості класифікації моніторингової діяльності у сфері надання адміністративних послуг ОВС 50

Іващенко О.Ю. Стан реформування системи надання адміністративних послуг в Україні 55

Швець В.Д. Загальна характеристика адміністративної відповідальності за посягання на права і свободи суб'єктів землекористування 61

Захарчук О.З. Роль громадських організацій у запобіганні та протидії корупції 67

Приступлюк В.Л. Діяльність громадських організацій як форма адміністративно-правового захисту прав споживачів 73

Кальчук О.М. Напрями вдосконалення правового регулювання здійснення нагляду за додержанням законів органами прокуратури України в межах реалізації правозахисної діяльності 80

Клименко О.В. Поняття та зміст адміністративних процедур у сфері державного регулювання господарської діяльності 87

Кобилянський О.М. Адміністративно-правові відносини, що виникають у діяльності прокурорів: проблеми класифікації 95

Чабан В.П. Протидія корупції щодо прийняття індивідуальних адміністративних актів 101

Бойко І.В. Загальноправові принципи надання адміністративних послуг підрозділами ОВС 107

Беззубов Д.О. Адміністративні засади класифікації загроз суспільній безпеці 115

Коренева М.М. Ризик як елемент адміністративного примусу (юридичний аспект) 121

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

Горох О. Про формалізацію заміни невідбутої частини покарання більш м'яким 127

Дараган В.В. Обставини, що підлягають встановленню під час розслідування злочинів у сфері державних закупівель 135

Свірін М.О., Коцюбинська Ю.М. Поняття та сутність легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом 141

Бова А.А. Прогнозування злочинності в Україні: одновимірні моделі часових рядів 148

Багаденко І.П. Поширення трейнсерфінгу серед дітей: залучення до екстремального виду спорту чи до порушень норм чинного законодавства? 155

Шапочка С.В. Класифікація шахрайства, що вчиняється з використанням комп'ютерних мереж (кібершахрайства) 159

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Дрозд В.Г. Поняття, кримінально-правові ознаки та структура криміналістичної характеристики умисних тяжких тілесних ушкоджень 166

Письменний Д.П., **Чабайовський Т.В.** Реалізація на сучасному етапі кримінально-правової та кримінальної процесуальної політики України 172

Расюк А.О. Особливості погашення та зняття судимості за злочини, вчинені неповнолітніми 177

Олійник Н.А., **Якимчук Б.В.** Затримання особи, підозрюваної в організації або утриманні місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів 183

Коллер Ю.С. Зарубіжний досвід притягнення до відповідальності за порушення правил дорожнього руху 191

Поліщук М.Г. Попереднє розслідування в адміністративному провадженні у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та участь адвоката в таких провадженнях 196

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

Острівна Л. Особливості статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу 202

Рядінська В.О. Питання класифікації доходів фізичних осіб, що оподатковуються відповідно до законодавства України 212

Буличева Н.А., **Буличев А.О.** Особливості зайняття приватно-підприємницькою діяльністю біженцями та особами, які потребують додаткового захисту 223

Алиев В.И. Новый этап в развитии таможенной политики Азербайджанской Республики 230

Касьяненко А.М. Фінансова відповідальність як правова категорія 238

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Менська О.А. Особливості правового регулювання оренди об'єктів культурної спадщини за цивільним законодавством України 245

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Музика Л.А. Російська агресія і проблема правової політики України 253

Закоморна К.О. Конституційний розвиток постсоціалістичних країн Європи та пострадянських республік Азії як об'єкт сучасних правових досліджень 261

Гришина Ю.М. Особливості становлення профспілок як елемента структури громадянського суспільства за незалежності України 267

Эфендиева Х. Формирование и развитие отношений между Азербайджаном и ЮНЕСКО 273

Полетило К.С. Оцінка обмеження інформаційних прав і свобод людини судами Швеції 281

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Криволапчук В.О., Кирієнко Л.А. Проблеми медико-психологічної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції 289

Осьмак С.Г., Мовчан М.А., Кушнарьов С.В. Правове та психологічне забезпечення проведення антитерористичної операції в Україні 299

Назаров О.А. Сучасні тенденції щодо підготовки законопроекту в Україні про захист прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі 305

Пампура І.І. Формування професійно важливих якостей майбутніх правоохоронців 312

У НОМЕР

Ліщук Б.В. Шляхи підвищення ефективності тактико-спеціальної підготовки працівників міліції в системі професійної підготовки 319

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 351(477):504

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

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ: СИСТЕМА ОРГАНІВ ВЛАДИ

У статті проаналізовано нормативні акти, що мають безпосередньо регулювати відносини в галузі забезпечення екологічної безпеки. Зазначено, що через суттєву різноплановість об'єктів екологічної безпеки адміністративно-правові відносини її забезпечення мають доволі складний характер, а зміни законодавства не відкоригували питань чіткого окреслення об'єктів екологічної безпеки і системи органів влади, і їх компетенції в цій сфері. Зроблено висновок, що на цьому етапі система державних органів у сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні лише формується, тому слід звернути увагу на питання чіткого окреслення функцій і повноважень державних органів у сфері забезпечення екологічної безпеки та врегулювання взаємодії між ними.

Ключові слова: *екологічна безпека, система органів влади, сфера забезпечення екологічної безпеки.*

В статье проанализированы нормативные акты, которые должны непосредственно регулировать отношения в области обеспечения экологической безопасности. Отмечено, что из-за существенной разноплановости объектов экологической безопасности административно-правовые отношения ее обеспечения имеют довольно сложный характер, а изменения законодательства не откорректировали вопросов четкого определения объектов экологической безопасности и системы органов власти, и их компетенции в этой сфере. Сделан вывод, что на данном этапе система государственных органов в сфере обеспечения экологической безопасности в Украине только формируется, поэтому следует обратить внимание на вопрос четкого определения функций и полномочий государственных органов в сфере обеспечения экологической безопасности и урегулирования взаимодействия между ними.

Ключевые слова: *экологическая безопасность, система органов власти, сфера обеспечения экологической безопасности.*

In paper several regulations which have to govern directly the relations in the field of the ensuring ecological safety are analyzed. It is noted that because of the essential diversity of the objects of ecological safety administrative legal relations of its providing have quite a difficult character, as well as the changes of the legislation haven't modified the issues of an accurate definition of the objects of ecological safety and the system of authorities, as well as their competence in this sphere. The conclusion is drawn that at this stage the system of government bodies in the sphere of the ensuring of ecological safety in Ukraine has just been forming. Therefore it is necessary to pay an

attention to the question of accurate definition of functions and powers of government bodies in the sphere of the ensuring of ecological safety and settlement of interaction between them.

Keywords: *ecological safety, system of authorities, sphere of ensuring ecological safety.*

Упродовж останніх років в Україні приймаються нормативні акти, що мають безпосередньо регулювати відносини в галузі забезпечення екологічної безпеки. Розпочата ще 2010 р. реформа всіх сфер життєдіяльності України, зокрема і екологічної безпеки, на жаль, не мала позитивного продовження, незважаючи на те, що на законодавчому рівні нібито і було внесено суттєві зміни до законодавства.

Питання забезпечення екологічної безпеки побіжно досліджувались такими вченими, як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, Ю.С. Шемшученко, С.Б. Гавриш, Б.Г Розовський, В.І. Курило, В.А. Липкан, В.Л. Мунтян, В.В. Петров та ін. Серед досліджень слід виокремити працю А.Б. Качинського "Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращання" [1].

Через суттєву різноплановість об'єктів екологічної безпеки адміністративно-правові відносини її забезпечення мають доволі складний характер. Конституцією (ст. 13) визначено, що об'єктами права власності громадян України є "земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони" і український народ має право користуватися природними об'єктами права власності [2]. Водночас зобов'язаний не заподіювати шкоди природі (ст. 66) [2]. Проте повсякденно здійснювати правомочності власника – тобто володіти, користуватися і розпоряджатися природними ресурсами країни чи окремого її регіону народ не може [3]. Таким чином, право користування і розпорядження цими ресурсами делегується господарюючим суб'єктам, у власності або оренді яких перебувають об'єкти екологічної безпеки, а отже, на них покладається й обов'язок не заподіяти шкоди природним ресурсам під час користування та розпорядження ними. Однак суспільство має контролювати діяльність господарюючих суб'єктів щодо використання природних ресурсів, охорони природного середовища, дотримання статусу екологічно небезпечних територій та об'єктів тощо. У свою чергу, забезпечуючи екологічну безпеку, держава, насамперед, повинна керуватися положеннями Конституції України, в якій чітко визначено, що "<...> забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави" (ст. 16) [4]. До об'єктів екологічної безпеки, що визначено об'єктами права власності Українського народу, належать: земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони та навіть такі природні ресурси, які не підлягають індивідуалізації (атмосферне повітря), розташовані в межах територій України та в межах територій, на які поширюються суверенні права та юрисдикція України (континентальний шельф та виключна (морська) економічна зона) [4]. Однак в законодавстві не наведено вичерпного переліку об'єктів екологічної безпеки і тому між науковцями триває полеміка з цього питання.

Окремі вчені зазначають, що до цих об'єктів можна віднести всі природні ресурси, крім тих, що надані в комунальну або приватну власність [4]. Навряд чи можна погодитися з авторами, оскільки окремі об'єкти було передано в приватну власність незаконно, незважаючи на те, що вони є природними ресурсами, як, на-

приклад, прибережні смуги, ліси, озера тощо, всупереч положенням Конституції (забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України). Так, приміром, Національний екологічний центр України змушений був звернутися до Державного агентства земельних ресурсів України, Державної екологічної інспекції України, Генеральної прокуратури України та Державної фінансової інспекції України через незаконне використання землі національних парків лісгоспами [6]. Наприкінці 2009 – на початку 2010 рр. Указами Президента України було створено нові національні парки природно-заповідного фонду [7; 8, ст. 3343; 9, ст. 1264; 10, ст. 1269; 11, ст. 385]. У кожному з указів чітко окреслено, які саме землі включаються до складу природного заповідника і в яких користувачів вони вилучаються з подальшою передачею до національних парків в установленому порядку. Проте деякі лісогосподарські підприємства системи Держлісагенства, що мали передати ділянки в постійне користування природно-заповідному фонду, відмовилися це зробити. Таким чином, експерти Національного екологічного центру України зробили висновок, що окремі лісогосподарські підприємства, починаючи з грудня 2009 р., здійснюють господарську діяльність на територіях зазначених вище ділянок, що фактично вже належать національним паркам і природним заповідникам. Така господарська діяльність не погоджена ні з адміністраціями цих установ природно-заповідного фонду, ні з Міністерством екології та природних ресурсів України і використовує бюджетні кошти на землях, які не належать лісгоспам, що, на думку експертів, варто розглядати як корупційну діяльність[6].

Інші ж науковці наполягають, що "об'єктами екологічної безпеки є все, що має життєво важливе значення для суб'єктів безпеки: духовні потреби, цінності та інтереси особи, суспільства і держави, природні ресурси та довкілля як матеріальної основи державного та суспільного розвитку"[12].

Безперечно, визначення власної позиції щодо наведених ситуацій потребує ретельного дослідження і окреслення системи органів влади України щодо забезпечення екологічної безпеки в країні, оскільки через суттєві зміни законодавства, крім об'єктів екологічної безпеки, як ми зазначали вище, невизначеними залишається система органів влади і їх компетенції в цій сфері.

Поняття національної безпеки наведене в статті першій Закону України "Про основи національної безпеки України" [13, ст. 351]. Зміст зазначеної статті серед інших життєво важливих складових національної безпеки містить, зокрема, положення, що безпосередньо стосуються екологічної безпеки: захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сфер державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.

Відповідно до Закону України "Про основи національної безпеки України [13, ст. 351] в екологічній сфері держава має забезпечити: здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об'єктів і надійний радіаційний захист населення та довкілля, зведення до мінімуму впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС; впровадження у виробництво сучасних, екологічно безпечних, ресурсо- та енергозберігаючих технологій, підвищення ефективності використання природних ресурсів, розвиток технологій переробки та утилізації відходів; поліпшення екологічного стану річок України, насамперед басейну р. Дніпро, та якості

питної води; запобігання забрудненню Чорного та Азовського морів та поліпшення їх екологічного стану; стабілізація та поліпшення екологічного стану в містах і промислових центрах Донецько-Придніпровського регіону; недопущення неконтрольованого ввезення в Україну екологічно небезпечних технологій, речовин і матеріалів, збудників хвороб, небезпечних для людей, тварин, рослин, організмів; реалізація заходів щодо зменшення негативного впливу глобальних екологічних проблем на стан екологічної безпеки України, розширення її участі в міжнародному співробітництві з цих питань.

Належне виконання обов'язків держави у забезпеченні екологічної безпеки, закріплене у ст. 16 Конституції України, можливе лише за умов створення в країні ефективного механізму управління системою екологічної безпеки, за якого "державними і недержавними інституціями забезпечується екологічна рівновага і гарантується захист середовища проживання населення країни і біосфери в цілому, атмосфери, гідросфери, літосфери і космосфери, видового складу тваринного і рослинного світу, природних ресурсів, збереження здоров'я і життєдіяльності людей і виключаються віддалені наслідки цього впливу для теперішнього і прийдешніх поколінь" [12]. Однак нестабільність системи і структури центральних органів виконавчої влади, декларативність і суперечливість закріплених у Конституції і законодавстві України положень розбалансували роботу державних органів влади, що уможливило зловживати і порушувати норми законодавства як представникам громадянського суспільства, так і представникам органів державної влади і загалом не дозволило досягти належної якості забезпечення екологічної безпеки.

У ст. 4. "Суб'єкти забезпечення національної безпеки" Закону України "Про основи національної безпеки" [13, ст. 351] окреслено загальне коло суб'єктів, а саме: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; органи і підрозділи цивільного захисту; громадяни України, об'єднання громадян.

Слід зазначити, що Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" 2015 р. [14, ст. 110] коло суб'єктів забезпечення національної безпеки було розширено органами і підрозділами цивільного захисту. Згідно з цим через "невідповідність сучасним викликам стану єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення; значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро; непідтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України; небезпеку техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму" у сфері цивільного захисту необхідно забезпечити ефективне функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, оснащення сучасними видами техніки сил цивільного захисту; вжити організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів для зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій до прийнятних рівнів; рівні екологічної, ядерної та радіаційної безпеки підвищити до норм і стандартів у відповідній сфері, в тому числі перетворити об'єкт "Укриття" Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему.

Спеціальні органи влади забезпечення екологічної безпеки України жодним законодавчим актом не визначено і, відповідно, можна скласти приблизний перелік, ретельно проаналізувавши законодавство України в контексті компетенції кожного з них. У грудні 2010 р. Указом Президента України № 1085/2010 "Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади" влада намагалася реорганізовувати систему центральних органів виконавчої влади з метою "оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління" [15, ст. 3334]. Так, система державних органів, які можна віднести до сфери забезпечення екологічної безпеки, зазнала істотних змін – Міністерство охорони навколишнього природного середовища України реорганізовано, створено Міністерство екології та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію України, Державну службу геології та надр України. Крім цього, положеннями зазначеного Указу шляхом реорганізації Державного комітету України із земельних ресурсів було створено Державне агентство земельних ресурсів України, Державного комітету лісового господарства України – Державне агентство лісових ресурсів України, Державного комітету України по водному господарству – Державне агентство водних ресурсів України, Національне агентство екологічних інвестицій України – Державне агентство екологічних інвестицій України. Крім цього, до спеціальних органів влади за законодавством на 2010 р. можна віднести Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державну інспекцію сільського господарства України, Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державну інспекцію техногенної безпеки України, Державну ветеринарну та фітосанітарну службу України, Державне агентство рибного господарства України, Державну санітарно-епідеміологічну службу України.

Слід зазначити, що на сьогодні ситуація в цій сфері змінилась. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [16, ст. 2105] утворено органи державної влади, що безперечно, можна віднести до системи забезпечення екологічної безпеки: Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (реорганізувавши Державну ветеринарну та фітосанітарну службу з приєднанням Державної інспекції з питань захисту прав споживачів, Державної санітарно-епідеміологічної служби); Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, реорганізувавши Державне агентство земельних ресурсів України шляхом перетворення; Державну службу України з безпеки на транспорті (реорганізувавши шляхом злиття Державну інспекцію з безпеки на морському та річковому транспорті, Державну інспекцію з безпеки на наземному транспорті та підпорядкувавши Державну спеціальну службу транспорту); Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками (реорганізувавши шляхом злиття Державну службу з лікарських засобів та Державну службу з контролю за наркотиками); Державну інспекцію енергетичного нагляду України, поклавши на Інспекцію функції з реалізації державної політики з нагляду (контролю) у сфері електроенергетики та теплопостачання; Державне агентство України з питань відновлення Донбасу.

Крім зазначеного, постановою ліквідовано низку органів державної влади, що, на думку її авторів, могли б дублювати певні повноваження, функції органів влади або ж сприяти корупційним діям. Зокрема, Державну службу з питань захисту персональних даних; Державну службу з питань протидії ВІЛ-інфекції/

СНІДу та інших соціально небезпечних захворювань, поклавши її функції на Міністерство охорони здоров'я; Державну інспекцію сільського господарства, поклавши функції із здійснення реєстрації та обліку машин на Міністерство внутрішніх справ, функції із здійснення державного нагляду (контролю) в частині експлуатації та технічного стану машин – на Державну службу з безпеки на транспорті, функції із здійснення сертифікації насіння і садівного матеріалу – на Державну службу з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, функції із здійснення державного нагляду (контролю), а саме: дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій та форм власності, родючості ґрунтів – на Державну екологічну інспекцію;

Отже, можна зробити висновок, що на цьому етапі система державних органів у сфері забезпечення екологічної безпеки в Україні лише формується. Під час формування дуже важливими є питання чіткого окреслення функцій і повноважень, оскільки часто існує загроза їх дублювання. Також слід на законодавчому рівні належним чином врегулювати питання взаємодії між державними органами у сфері забезпечення екологічної безпеки, забезпечити координацію їх діяльності. Так, доцільно було б розробити та прийняти інструкцію із взаємодії і координації між державними органами у сфері забезпечення екологічної безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. Конституція України. Коментар основних положень Конституції України щодо захисту прав та свобод людини і громадянина / Упоряд. М.І. Хавронюк. – К. : Літера ЛТД, 2008. – 112 с.

3. Організація судових та правоохоронних органів : навч. посібник для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів освіти / І.Є. Марочкін, В.В. Афанасьєв, В.С. Бабкова та ін. ; за ред. І.Є. Марочкіна, Н.В. Сібільової, О.М. Толочка. – Харків : Право, 2000. – 272 с.

4. Науково-практичний коментар Конституції України. – Х., 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // http : // apelyacia.org.ua.

5. Екологічне право України : підручник / За редакцією професорів А.П. Гетьмана і М.В. Шульги. – Х. : "Право", 2005. – 385 с.

6. Лісгоспи незаконно використовують землі нацпарків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pryroda.in.ua/forest/lishospy-nezakonno-vykorystovuyut-zemli-natsparkiv

7. Про створення національного природного парку "Кременецькі гори" : Указ Президента від 11 грудня 2009 року № 1036/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1036/2009.

8. Про створення національного природного парку "Дерманськo-Острозький" : Указ Президента від 11 грудня 2009 року № 1039/2009 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 97. – Ст. 3343.

9. Про створення національного природного парку "Слобожанський" : Указ Президента від 11 грудня 2009 року № 1047/2009 // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 37. – Ст. 1264.

10. Про створення національного природного парку "Кармелюкове Поділля" : Указ Президента від 16 грудня 2009 року № 1057/2009 // Офіційний вісник Президента України. – 2009. – № 37. – Ст. 1269.

11. Про створення національного природного парку "Дністровський каньйон" : Указ Президента від 3 лютого 2010 року № 96/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 8. – Ст. 385.

12. *Ліпкан В.А.* Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія / В.А. Ліпкан. – К. : Текст, 2003. – 600 с.

13.Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 16. – Ст. 110.

15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

16. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.

Отримано 12.03.2015

УДК 001.89:62

Д.В. Смерницький,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА РОЗРОБЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ТЕХНІЧНИХ ЗАСОБІВ[1]

У статті розглянуто 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.*

In the paper the issues of administrative and legal regulation of research and development work on the development and production of special technical means for carrying out the operational and technical measures by law enforcement are considered.

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

Розглядаючи питання про ліцензування сфери розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів для правоохоронних органів, слід з'ясувати, хто в державі проводить ліцензування цієї сфери. Отже, згідно з п. 9 Переліку органів ліцензування [1], який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 року № 1698, Службу безпеки України затверджено як орган ліцензування такого виду господарської діяльності – розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації.

Розглянемо далі Порядок розроблення, виготовлення, реалізації та придбання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації [2], який затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 жовтня 2001 року № 1450.

Згідно з п. 2 Порядку замовниками розроблення, виготовлення та придбання СТЗ можуть бути центральні органи виконавчої влади, розвідувальні органи, підрозділи яких провадять оперативно-розшукову діяльність (далі – державні

[1] Закінчення. Початок у № 4 2014.

замовники), міжнародні правоохоронні організації, спеціальні служби та правоохоронні органи іноземних держав (далі – іноземні замовники).

Норма, встановлена в п. 2 Порядку, визначає суб'єктів, які можуть бути замовниками розроблення та виготовлення СТЗ. Однак, на нашу думку, норма встановлена не чітко стосовно підрозділів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, а також щодо визначення державних замовників. Отже, ми пропонуємо п. 2 Порядку викласти в такій редакції: замовниками розроблення, виготовлення та придбання СТЗ можуть бути центральні органи виконавчої влади, розвідувальні органи, підрозділам яких надано право згідно з чинними нормативними документами на проведення оперативно-розшукової діяльності (далі – державні замовники), міжнародні правоохоронні організації, спеціальні служби та правоохоронні органи іноземних держав (далі – іноземні замовники).

Визначення державних замовників встановлено в наступному пункті Порядку. Так, згідно з п. 3 Порядку державними замовниками розроблення, виготовлення та придбання СТЗ можуть бути: СБУ, розвідувальні органи, МВС, Державна податкова адміністрація, Держкомкордон, Управління державної охорони, Державний департамент з питань виконання покарань, а також Міноборони в межах, визначених законодавством.

Виконавцями, а в разі потреби співвиконавцями замовлення з розроблення та виготовлення СТЗ можуть бути згідно з п. 4 Порядку наукові організації, підприємства, інші суб'єкти господарювання незалежно від форми власності, що мають відповідні ліцензії, а також суб'єкти господарювання іноземних держав та безпосередньо державні замовники.

Отже, розроблення, виготовлення та реалізація СТЗ на території України дозволена тільки державним замовника, перелік яких встановлено в п. 3 Порядку. Звісно, встановлення таким чином у Порядку норм щодо державних замовників вимагає при необхідності надання відповідного дозволу іншим суб'єктам на проведення оперативно-розшукової діяльності або позбавлення суб'єктів права вносити відповідні зміни та доповнення до Порядку. На нашу думку, більш доцільно визначати державних замовників на основі чинних нормативних документів, які надають право на проведення оперативно-розшукової діяльності без конкретизації їх у Порядку.

Державні замовники відповідно до п. 9 Порядку погоджують із СБУ основні тактико-технічні характеристики СТЗ, які будуть розроблені або придбані ними (технічні завдання на розроблення та виготовлення СТЗ, технічні умови на виробництво СТЗ та техніко-економічне обґрунтування).

Контроль за якістю виготовлення СТЗ на всіх стадіях їх розроблення, виробництва, доробки, монтажу та поставок державним замовникам, своєчасним їх виконанням здійснюється відповідно до п. 11 Порядку в установленому порядку військовим представництвом державного замовника або військовим представництвом виконавця. У разі відсутності військового представництва в державного замовника контроль за якістю та надійністю СТЗ здійснюється державним замовником шляхом залучення військових представництв на договірних засадах.

Відповідно до п. 5.2.2 ДСТУ 3973-2000 "Система розроблення та поставлення продукції на виробництво. Правила виконання науково-дослідних робіт. Загальні положення" [3] та п. 5.2.3 ДСТУ 3974-2000 "Система розроблення та поставлення продукції на виробництво. Правила виконання дослідно-конструкторських робіт. Загальні положення" [4] замовник організовує супровід і контроль виконання НД і ДКР на всі їх етапах. Враховуючи наведене вище, а також те, що СТЗ не відноситься до військової техніки, ми пропонуємо викласти п. 11 Порядку в

такій редакції: контроль за якістю виготовлення СТЗ на всіх стадіях їх розроблення, виробництва, доробки, монтажу та поставок державним замовникам, своєчасним їх виконанням здійснюється в установленому порядку військовим представництвом державного замовника. У разі відсутності військового представництва в державного замовника контроль за якістю та надійністю СТЗ здійснюється державним замовником самостійно чи шляхом залучення військових представництв на договірних засадах, або військовим представництвом виконавця в разі прийняття відповідного рішення державним замовником.

Дослідивши Порядок розроблення, виготовлення, реалізації та придбання спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації та встановивши, що Службу безпеки України затверджено як орган ліцензування цього виду господарської діяльності, розглянемо нормативний документ, який регламентує діяльність Служби безпеки України, а саме Закон України "Про Службу безпеки України" [5].

Згідно зі ст. 1 Закону Служба безпеки України – це державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України. Служба безпеки України підпорядкована Президенту України.

На Службу безпеки України покладається відповідно до ст. 2 Закону 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.

Аналізуючи ст. 2 Закону, слід зазначити, що в статті йде мова лише про науково-технічний потенціал України, поза увагою залишився науковий потенціал відповідно до ст. 1 Закону України "Про наукову і науково-технічну діяльність" [6]. Таким чином, ми пропонуємо доповнити ст. 2 Закону України "Про Службу безпеки України" також і науковим потенціалом України.

Також п. 15 ст. 24 цього Закону, встановлює норму стосовно того, що Служба безпеки України зобов'язана проводити наукові дослідження і дослідно-конструкторські роботи, впроваджувати їх результати в практику діяльності Служби безпеки України. Оскільки Законом України "Про наукову і науково-технічну діяльність" встановлено низку форм здійснення наукової і науково-технічної діяльності, таких як фундаментальні та прикладні дослідження, проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт та ін., ми пропонуємо для встановлення більш повної номенклатури наукових досліджень викласти п. 15 ст. 24 Закону [5] у такій редакції: здійснювати наукову і науково-технічну діяльність, впроваджувати її результати в практику діяльності Служби безпеки України.

Підсумовуючи розгляд Закону, України "Про Службу безпеки України", необхідно зробити висновок. Закон України "Про Службу безпеки України" забезпечує встановлення низки необхідних норм для здійснення Службою безпеки України відповідних дій, спрямованих на забезпечення належної діяльності у сфері розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів для проведення оперативно-розшукової діяльності правоохоронними органами, а внесенні зауваження та доповнення забезпечать поширення цього Закону на весь спектр

наукових та науково-технічних досліджень, види і форми яких встановлено в Законі України "Про наукову і науково-технічну діяльність".

Розглядаючи питання створення спеціальних технічних засобів для оперативно-розшукової діяльності, ми вже з'ясували, що замовником на розробку та виготовлення СТЗ можуть бути тільки державні структури. Тепер необхідно з'ясувати, чи можуть СТЗ перебувати у власності громадян, громадських об'єднань тощо. Так, Постановою Верховної Ради України "Про право власності на окремі види майна" від 17 червня 1992 року № 2471-XII [7] затверджено Перелік видів майна, що не може перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України, а також установлено спеціальний порядок набуття права власності громадянами на окремі види майна.

Згідно з п. 7 до Переліку видів майна, що не може перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України відносяться і спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації. Крім того, згідно з приміткою п. 7 Переліку спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації не можуть також перебувати у власності юридичних осіб недержавних форм власності.

Аналізуючи Спеціальний порядок набуття права власності громадянами на окремі види майна, який затверджено Постановою Верховної Ради України "Про право власності на окремі види майна" від 17 червня 1992 року № 2471-XII [7], зазначимо, що спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації в цьому порядку немає. Отже, спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації, безперечно, не можуть перебувати у власності громадян, громадських об'єднань, міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав на території України.

Далі слід розглянути Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації [8], які затверджено Наказом Центрального управління Служби безпеки України від 30 січня 2011 року № 35 та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 лютого 2011 року за № 225/18963.

Дія цих Ліцензійних умов відповідно до п. 1.3 поширюється на всіх суб'єктів господарювання незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, які здійснюють господарську діяльність з розроблення, виготовлення та торгівлі СТЗ.

Згідно з п. 2.1 Ліцензійних умов орган ліцензування видає ліцензії на провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення та торгівлі СТЗ у повному обсязі або частково.

Аналізуючи норми, встановлені в п. 3.2 Ліцензійних умов, зазначимо, що позитивним є встановлення порядку розроблення та виготовлення СТЗ відповідно до стандартів системи розроблення і поставлення продукції на виробництво. Ця норма забезпечує розроблення СТЗ з дотриманням усіх вимог, що встановлюються в державних та галузевих стандартах до проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, виготовлення технічних засобів та їх виробництва.

Розроблення нових або модернізація наявних зразків СТЗ здійснюється ліцензіатом (ліцензіатами) відповідно до п. 4.2 Ліцензійних умов на замовлення державних (іноземних) замовників або в ініціативному порядку шляхом виконання

науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт. НДДКР з розроблення нових або модернізації наявних СТЗ на замовлення державних (іноземних) замовників виконуються згідно з технічним завданням (ТЗ), які погоджені органом ліцензування. ТЗ на НДДКР розробляються ліцензіатом або спільно державним (іноземним) замовником і ліцензіатом на підставі вихідних вимог державного (іноземного) замовника. Ініціативні НДДКР з розроблення нових або модернізації наявних СТЗ виконуються після погодження з органом ліцензування ТЗ на ці роботи. У ТЗ на розроблення СТЗ обов'язково визначається їх належність до СТЗ [8].

Аналізуючи Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації, зазначимо, що в них чітко встановлені норми стосовно порядку здійснення розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів для оперативно-розшукової діяльності правоохоронними органами, в тому числі щодо проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт з розробки СТЗ у повній відповідності державним та галузевим стандартам з розробки, виготовлення та поставлення продукції на виробництво.

І на завершення розглянемо Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації [9], який затверджено наказом Центрального управління Служби безпеки України 31 січня 2011 року № 35 та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 лютого 2011 року за № 226/18964.

Згідно з п. 1.2 Порядку контроль за додержанням ліцензіатами Ліцензійних умов шляхом проведення планових і позапланових перевірок у межах своїх повноважень здійснює Служба безпеки України як орган ліцензування (далі – орган ліцензування). Перевірки додержання ліцензіатами Ліцензійних умов поділяються на планові та позапланові.

Відповідно до п. 2.1 Порядку планові перевірки додержання ліцензіатами Ліцензійних умов проводяться згідно з річним планом. Позапланові перевірки відповідно до п. 2.2 Порядку здійснюються органом ліцензування на підставах, визначених Законами України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [10] та "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" [11]. Під час проведення позапланової перевірки з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для її здійснення, з обов'язковим зазначенням цих питань у Посвідченні на проведення перевірки ліцензіата.

За результатами перевірки відповідно до п. 6.1 Порядку складається акт перевірки додержання ліцензіатом Ліцензійних умов. Ліцензіат, який отримав розпорядження про усунення ним порушень Ліцензійних умов, зобов'язаний згідно з п. 6.8 Порядку в установлений у розпорядженні строк усунути ці порушення та подати у письмовій формі до органу ліцензування інформацію про усунення порушень.

Підстави для анулювання ліцензії викладені у п. 7.1 Порядку [9], а саме: заява ліцензіата про анулювання ліцензії; акт про повторне порушення ліцензіатом Ліцензійних умов; рішення про скасування державної реєстрації суб'єкта

господарювання; нотаріально засвідчена копія свідоцтва про смерть фізичної особи-підприємця; акт про виявлення недостовірних відомостей у документах, поданих суб'єктом господарювання для отримання ліцензії; акт про встановлення факту передачі ліцензії або її копії іншій юридичній або фізичній особі для провадження господарської діяльності; акт про невиконання розпорядження про усунення порушень Ліцензійних умов; акт про неможливість ліцензіата забезпечити виконання Ліцензійних умов, установлених для певного виду господарської діяльності; акт про відмову ліцензіата в проведенні перевірки органом ліцензування.

Підводячи підсумки розгляду основних нормативних документів щодо сфери розробки та виготовлення спеціальних технічних засобів для оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів, в тому числі проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, зазначимо, що чинні нормативні документи створюють відповідну правову систему для проведення робіт з розробки СТЗ. Зауваження та доповнення запропоновані до розглянутих нормативних документів спрямовані на поліпшення діяльності у сфері створення СТЗ. Однак слід зазначити, як ми бачимо з проведеного аналізу нормативної бази щодо створення СТЗ, що проведення цих робіт потребує виконання цілої низки відповідних дій відповідно до встановлених норм стосовно забезпечення режиму таємності, створення відповідних умов на підприємствах-ліцензіатах та у науково-дослідних установах при проведення наукових досліджень по розробці СТЗ, що, у свою чергу, значно ускладнює процес створення СТЗ. На нашу думку, виконання всіх встановлених норм, усунення протиріч між замовниками, ліцензіатами та контролюючим органом – СБУ та в підсумку прискорення виконання робіт зі створення СТЗ можна досягнути шляхом консолідації наукової діяльності правоохоронних органів, започаткування спільних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт зі створення СТЗ. Шляхом підвищення результативності та ефективності створення спеціальних технічних засобів для оперативно-розшукової діяльності може стати реалізація затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 року № 649-р Концепції реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів [12] та виконання Програми реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів [13], затвердженої спільним наказом МВС, СБУ, Держкомкордону, Держмитслужбою та Державною податковою адміністрацією України від 28 лютого 2003 року № 185/78/122/102/138. Зазначені Концепція та Програма з її реалізації створюють відповідні умови для об'єднання зусиль правоохоронних органів у науковій та науково-технічній сфері стосовно створення необхідного підґрунтя для вирішення спільних завдань з наукового забезпечення правоохоронної діяльності, в тому числі в сфері розробки, виготовлення та використання спеціальних технічних засобів для оперативно-технічних заходів.

Розглянувши нормативно-правові документи у сфері ліцензування розробки, виготовлення та реалізації спеціальних технічних засобів як науково-технічної продукції, яка розробляється в процесі науково-технічної діяльності, ми спробуємо проаналізувати, до якої галузі права належить ліцензування розроблення, виготовлення та реалізація СТЗ.

Ліцензування певних видів господарської діяльності згідно зі ст. 14 Господарського кодексу України [14] (далі – ГК України) належить до основних засобів державного регулювання у сфері господарювання, спрямованих на забезпечення єдиної державної політики в цій сфері, узгодження та захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів. Ліцензування господарської діяльності має на меті підвищення ефективності та соціальної

спрямованості суспільного виробництва, утвердження суспільного господарського порядку в економічній системі України [15, с. 158].

Тобто на перший погляд ліцензування розробки, виготовлення та реалізації спеціальних технічних засобів відноситься до господарського права як правове регулювання одного з виду господарської діяльності. Звісно, розробка та реалізація СТЗ є господарською діяльністю. Але розробка та виготовлення СТЗ хоча і відноситься до господарської діяльності, впливає на державну безпеку. Регулювання суспільних відносин у цій сфері має на меті не захист економічних і соціальних інтересів держави, а захист безпеки держави. Для чого нормативні документи повинні передбачати недопущення незаконного обігу СТЗ під час здійснення господарської діяльності, пов'язаної з розробленням, виготовленням спеціальних технічних засобів, визначення класифікації цих технічних засобів для їх ідентифікації, визначення необхідних умов для проведення зазначеної господарської діяльності (можливість забезпечити умови таємності на підприємстві, відповідного пропускного режиму, кадрового забезпечення тощо).

Специфічними ознаками організаційно-господарських зобов'язань, що виникають у процесі управління господарською діяльністю між суб'єктом господарювання та суб'єктом організаційно-господарських повноважень, які випливають із закріпленого в ч. 1 ст. 176 ГК України їхнього легального визначення, є специфічна сфера існування (процес управління господарською діяльністю, її організації та регулювання), особливий суб'єктний склад (одним з учасників завжди є суб'єкт організаційно-господарських повноважень, другим – суб'єкт господарювання), управлінсько-господарський (організаційний) характер дій (утримання від дій), що виступають об'єктом цих зобов'язань [15, 216–217].

Запропонований поділ на суб'єктів організаційно-господарських зобов'язань можна застосувати і до сфери розробки СТЗ. Служба безпеки України, яка здійснює заходи з видачі ліцензій на проведення розробки СТЗ суб'єктам господарювання, є у цьому випадку суб'єктом організаційно-господарських повноважень. Але враховуючи, як зазначалося вище, що СБУ – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України, та те, що обмеження прав (тільки відповідно до ліцензії) суб'єктів господарювання на розробку СТЗ пов'язано перш за все з державною безпекою, то СБУ виступає суб'єктом організаційних повноважень, яка впливає на суб'єктів господарювання з метою забезпечення державної безпеки. Так, СБУ одночасно виступає в ролі двох суб'єктів – суб'єкта організаційно-господарських повноважень та суб'єкта організаційних повноважень з забезпечення державної безпеки.

Господарське право (як галузь права) – це система правових норм, що регулюють відносини з приводу безпосереднього здійснення господарської діяльності або управління нею (цією діяльністю) із застосуванням різних методів правового регулювання [16].

У вітчизняній юридичній науці щодо питання про господарське право як галузь права (що є дискусійним) сформувалися три основні позиції:

Перша з них – негативна. Її прихильники (С.М. Братусь, Р.О. Халфіна, Г.К. Матвєєв, Я.М. Шевченко, А.С. Довгерт та ін.) вважають господарське право не самостійною галуззю права, а простим поєднанням цивільно-правових та адміністративно-правових норм, що діють у сфері господарювання.

Друга позиція щодо господарського права – позитивна (хоча й дещо категорична), вона полягає у визнанні господарського права самостійною галуззю права, яка не має нічого спільного з іншими галузями (В.В. Лаптєв, В.К. Мамутов, І.Г. Побірченко та ін.).

Третя точка зору найбільше відповідає життєвим реаліям (її прихильниками є Ю.К. Толстой, О.А. Пушкін, С.С. Алексєєв), господарське право є комплексною галуззю права, в якій зібрані правові норми основних галузей права, приурочені до одного предмета правового регулювання – господарської діяльності [16].

На наш погляд, варто погодитися з третьою точкою зору, але метою дослідження не є глибинне вивчення господарського права, а лише встановлення, до якої галузі права більше належить правове регулювання розробки, виготовлення та реалізації СТЗ.

Продовжуючи наше дослідження, варто зазначити, що розробка та виготовлення СТЗ мають малосерійний характер і призначені тільки для задоволення потреб суб'єктів оперативно-розшукової діяльності та не впливають на економічне забезпечення держави. СТЗ розробляється спеціалізованими установами, які, звісно, ведуть господарську діяльність, але займають свою специфічну вузьку нішу в економічному суспільному житті.

Як зазначає О.П. Віхров, досліджуючи організаційно-господарські зобов'язання з ліцензування господарської діяльності, призначення, характер і зміст дій з ліцензування господарської діяльності, офіційне визначення цієї категорії як засобу державного регулювання економіки вказує на управлінсько-господарський (організаційно-господарський) характер цих дій і діяльності з ліцензування в цілому [17, с. 159]. Але автор не врахував випадок розробки СТЗ та ліцензування цього виду господарської діяльності, яке пов'язано з державною безпекою. Також ліцензування можуть потребувати певні види господарської діяльності, пов'язані з виробництвом небезпечних речовин та матеріалів, ядерних матеріалів тощо. Ліцензування в наведених сферах теж не пов'язане з регулюванням економіки, а проводиться більш з точки зору безпеки людини, екології тощо. А зазначення таких термінів як "організаційний" та "управлінський" характер регулювання можна замінити на "адміністративний".

Отже, можна визначити ліцензування господарської діяльності як категорію адміністративного (державного) та управлінсько-господарського регулювання суспільного життя в певних сферах господарської діяльності, в тому числі і в економічній сфері, які з відповідних причин потребують такого регулювання.

Наприклад, Д.Н. Бахрах вважає зупинення та анулювання ліцензії заходом адміністративного примусу, а саме припинювальними заходами [18, с. 390]. На думку російських вчених-адміністративістів А.П. Альохіна, АА. Кармолицького, Ю.М. Козлова, до припинювальних заходів примусового характеру можна віднести відмову у видачі ліцензії на певний вид діяльності, зупинення її або анулювання [19, с. 280]. Анулювання ліцензії деякі російські учені відносять до квазіадміністративної відповідальності [20, с. 78], місце якої – серед інститутів адміністративного права [21; 22]. Незважаючи на різницю поглядів вчених-адміністративістів щодо того, до якого виду заходів адміністративного примусу належить анулювання ліцензії, вони однозначно визначають адміністративно-правову природу анулювання ліцензій [23, с. 164–165].

Н.М. Шевченко, підсумовуючи, зазначає, що анулювання ліцензій на здійснення певних видів господарської діяльності слід вважати адміністративно-господарською санкцією – заходом організаційно-правового характеру, що застосовується органом ліцензування до суб'єкта господарювання за порушення встановлених законом правил здійснення виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, та спрямований на припинення правопорушень [23, с. 167].

На нашу думку, це цілком логічне визначення, яке ми поділяємо, але, що стосується сфери виробництва спеціальних технічних засобів, то, мабуть, тут по-

збавлення ліцензії має характер більш адміністративний, який не спрямований на регулювання господарської діяльності, а лише на забезпечення безпеки держави.

О.В. Кашперський подає теж визначення поняття та юридичний зміст ліцензування як особливу адміністративну, управлінську процедуру, яка здійснюється в передбачених законом випадках [24, с. 1164].

О. Олійник, визначаючи правові форми вираження та закріплення суспільного інтересу до господарських видів діяльності, які можуть бути підставою для визнання певного виду діяльності такою, що потребує ліцензування, виділяє такі обставини:

– діяльність є небезпечною для необмеженого кола осіб, які не беруть участі в її здійсненні (наприклад, діяльність, пов'язана з використанням радіоактивних відходів, джерел іонізуючого випромінювання, перевезення ядерних матеріалів та радіоактивних речовин тощо);

– діяльність залучає у своє середовище необмежене коло учасників, включаючи їх майно у виробництво (банківська, страхова діяльність тощо);

– діяльність є підвищено прибутковою та потребує посиленого оподаткування, і як наслідок, додаткового контролю (створення і утримання гральних закладів, організації азартних ігор, виготовлення алкогольної продукції тощо) [25, с. 16].

З визначенням зазначених обставин, мабуть, необхідно погодитися, але їх перелік, на наш погляд, варто доповнити такою обставиною – "діяльність може призвести прямо чи опосередковано до порушення державної безпеки". Це саме є порушенням у сфері розробки, виготовлення та реалізації СТЗ, яку ми досліджуємо.

Отже, регулювання саме господарських (економічних) відносин у ліцензуванні розробки, виготовлення та реалізації СТЗ немає. Тобто регулювання зазначеної сфери спрямоване тільки на забезпечення державної безпеки, а іншими словами, регулювання носить виключно адміністративно-правовий характер.

Адміністративно-правове регулювання сфери ліцензування розробки, виготовлення та реалізації спеціальних технічних засобів можна визначити як діяльність державного суб'єкта виконавчої влади (на цей час – Служби безпеки України), який одночасно є суб'єктом організаційних повноважень з забезпечення державної безпеки та суб'єктом організаційно-господарських повноважень щодо правового регулювання суспільних відносин стосовно господарської діяльності з розробки, виготовлення та реалізації спеціальних технічних засобів та встановлення відповідних правових норм у цій сфері.

Адміністративно-правове забезпечення сфери розробки, виготовлення та реалізації спеціальних технічних засобів можна визначити як діяльність державних суб'єктів органів влади стосовно правового регулювання суспільних відносин у сфері науково-технічної діяльності та державного суб'єкта виконавчої влади (на цей час – Служби безпеки України), який одночасно є суб'єктом організаційних повноважень з забезпечення державної безпеки та суб'єктом організаційно-господарських повноважень щодо правового регулювання суспільних відносин стосовно ліцензування господарської діяльності з розробки, виготовлення та реалізації спеціальних технічних засобів, а також встановлення відповідних правових норм у зазначених сферах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2000 року № 1698.

2. 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.

3. Система розроблення та поставлення продукції на виробництво. Правила виконання науково-дослідних робіт. Загальні положення : ДСТУ 3973-2000. – [Чинний від 2001.07.01]. – К. : Держстандарт України, 2001. – 20 с.

4. Система розроблення та поставлення продукції на виробництво. Правила виконання дослідно-конструкторських робіт. Загальні положення : ДСТУ 3974-2000. – [Чинний від 2001.07.01]. – К. : Держстандарт України, 2001. – 38 с.

5. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 27. – Ст. 382.

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

7. Про право власності на окремі види майна : Постанова Верховної Ради України від 17 червня 1992 року № 2471-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 35. – Ст. 517.

8. Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, іншими засобами негласного отримання інформації : Наказ Центрального управління Служби безпеки України від 30 січня 2011 року № 35, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 23 лютого 2011 року за № 225/18963.

9. Порядок контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з розроблення, виготовлення спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації, торгівлі спеціальними технічними засобами для зняття інформації з каналів зв'язку, інших засобів негласного отримання інформації : Наказ Центрального управління Служби безпеки України від 31 січня 2011 року № 35, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 23 лютого 2011 року за № 226/18964.

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

11. 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.

12. Концепція реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2002 року № 649-р.

13. Програма реформування наукової та науково-технічної діяльності в системі правоохоронних органів : Наказ МВС, СБУ, Держкомкордону, Державної податкової адміністрації та Держмитслужби України від 28 лютого 2003 року № 185/78/122/102/138.

14. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18. – № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.

15. *Віхров О.П.* Організаційно-господарські правовідносини : монографія / О.П. Віхров. – К. : Видавничий дім "Слово", 2008. – С. 216–217.

16. *Вінник О.М.* Господарське право : навчальний посібник / О.М. Вінник. – 2-ге вид., змін та доп. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність", 2008. – 766 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // pidruchniki.ws/19991130/pravo/gospodarske_pravo_-_vinnik_om.

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

18. *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М., 2000. – С. 390.

19. *Алехин А.П.* Административное право Российской Федерации / А.П. Алехин, А.Н. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М., 1997. – С. 280.

20. *Мельничук Г.В.* Лицензирование предпринимательской деятельности / Г.В. Мельничук. – Санкт-Петербург : Информационный центр "Кадис", 2003. – С. 78.

21. *Адушкин Ю.С.* Новый КоАП РФ – все ли учтено на стадии доработки? / Ю.С. Адушкин // Журнал российского права. – 2000. – № 11. – С. 38–39;

22. *Иванов Л.* Административная ответственность юридических лиц / Л. Иванов // Закон. – 1998. – № 9. – С. 88–91.

23. *Шевченко Н.М.* Анулювання ліцензії на певний вид господарської діяльності як адміністративно-господарська санкція / Н.М. Шевченко // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4 (16). – С. 164–167.

24. *Кашперський О.В.* Поняття та зміст ліцензування певних видів господарської діяльності / О.В. Кашперський // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 1164–1169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11kovvgd.pdf.

25. *Олейник О.* Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности / О. Олейник // Закон. – 1994. – № 6. – С. 16.

Отримано 28.01.2015

УДК 351.74:342.721

В.В. Ткаченко,
доктор історичних наук, професор

СУЧАСНИЙ СТАН ПРОТИДІЇ КАТУВАННЮ, ІНШОМУ ЖОРСТОКОМУ ПОВОДЖЕННЮ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ З ЛЮДЬМИ В УКРАЇНІ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЙОГО ПОКРАЩАННЯ

У статті досліджено сучасний стан протидії катуванню, іншому жорстокому поводженню працівників міліції з людьми в Україні. Здійснено короткий історичний екскурс у виникнення та розвиток катувань та тортур у сфері правосуддя. Проаналізовано чинне законодавство України на відповідність вимогам міжнародних нормативно-правових актів у сфері запобігання катуванням та іншим жорстоким, нелюдським або таким, що принижують гідність, видам поводження і покарання. Вивчено позитивний зарубіжний досвід у сфері якісного реформування правоохоронної системи. Розроблено окремі пропозиції щодо покращення стану протидії катуванню, іншому жорстокому поводженню працівників міліції з людьми в Україні.

Ключові слова: *протидія катуванню, іншому жорстокому поводженню працівників міліції з людьми, національний превентивний механізм, позитивний імідж органів внутрішніх справ.*

В статье исследовано современное состояние противодействия пыткам, другому жестокому обращению работников милиции с людьми в Украине. Осуществлен краткий исторический экскурс в возникновение и развитие пыток в сфере правосудия. Проанализировано действующее законодательство Украины в плане соответствия с требованиями международных нормативно-правовых актов в сфере предотвращения пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Изучен положительный зарубежный опыт в сфере качественного реформирования правоохранительной системы. Разработаны отдельные предложения по улучшению состояния противодействия пыткам, другому жестокому обращению работников милиции с людьми в Украине.

Ключевые слова: *противодействие пыткам, другому жестокому обращению работников милиции с людьми, национальный превентивный механизм, положительный имидж органов внутренних дел.*

Paper investigates the current state of combating torture or other ill-treatment of police officers with people in Ukraine. A brief history about the origin and development of torture in the justice sector is stated. Current legislation of Ukraine in accordance with international legal acts in the field of prevention of torture and other inhuman or degrading treatment or punishment is analyzed. Positive foreign experience in the field of qualitative reform of the law enforcement system is studied. Several proposals for the improvement of the counteraction to torture or other ill-treatment of police officers with people in Ukraine are developed.

Keywords: *combating torture or other ill-treatment of police officers with people, national preventive mechanism, positive police image.*

Сьогоденна ситуація в Україні характеризується нестабільністю в соціально-економічній та політичній сферах, зниженням моральних норм, а також зростанням

злочинності, в тому числі серед працівників правоохоронних органів. Україна як учасник Міжнародного пакту про громадські та політичні права, Конвенції ООН проти катувань і Європейської конвенції захисту прав людини та основоположних свобод зобов'язана гарантувати право не бути підданим катуванням та поганому поводженню з боку державних службовців. Водночас скарги на катування і жорстоке поводження в правоохоронних органах трапляються доволі часто в практиці правозахисних організацій. Наприклад, за даними Української Гельсінської спілки з прав людини, до мережі приймалень протягом 2013 року надійшло 198 скарг на катування та інші форми поводження (порівняно із 178-ма скаргами у 2012 році) [1].

Окремі питання, пов'язані із проблемами забезпечення законності, прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ України, а також необхідності реформування правоохоронних органів як одного із шляхів запобігання порушенням у зазначеній сфері, в різні часи ставали предметом дослідження багатьох дослідників. Це, зокрема, такі вчені, як Авер'янов В.Б., Алтухов С.А., Антонович А.Я., Бандурка О.М., Бєлоусов Ю.В., Варигін А.Н., Ворушило В.П., Кобзін Д.О., Кравченко Ю.Ф., Левченко К.Б., Мартиненко О.А., Новаков О.С., Опришко В.Ф., Перепелиця А.В., Пєтков В.П., Полонський Д.М., Погорілко В.Ф., Соболєв В.О., Черноусов А.М., Шемшученко Ю.С., Шкарупа В.К., Ярмиш О.Н. та інші.

На цьому етапі розвитку українського суспільства та реформування правової галузі профілактика займає основне місце в охороні правопорядку. Про це свідчить в тому числі змістовно інший підхід як до структури, так і до назв законодавчих актів. Враховуючи сучасні тенденції, а також попередній досвід суспільства в цій сфері, слід зазначити, що запобігання катуванням та іншому жорстокому поводженню працівників міліції з людьми є значно легшим ніж виправлення його негативних наслідків.

Дослідження спрямоване на вивчення сучасного стану протидії катуванню, іншому жорстокому поводженню працівників міліції з людьми в Україні та розробку окремих пропозиції щодо його покращення.

Історія застосування катувань та тортур у сфері правосуддя розпочинається в період розвитку римського права. Маючи законні підстави (як спосіб чи метод встановлення доказів під час допиту або як форма покарання), катування поширювались на території всієї середньовічної Європи протягом багатьох століть аж до дев'ятнадцятого включно [2, с. 48]. З початком доби карного правосуддя закони дещо пом'якшали, покарання почали набувати переважно виправного характеру і перестали бути частиною суспільних видовищ [3, с. 91–92]. Водночас повної відмови від катувань не відбулось, фактично вони продовжували та продовжують використовуватися в державних карних системах. З метою припинення практики застосування катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання світове суспільство тривалий час розробляло й продовжує розробляти міжнародні, європейські, національні нормативно-правові акти та механізми боротьби з цим явищем.

Ратифікувавши низку міжнародних нормативно-правових актів, Україна також взяла на себе відповідні міжнародно-правові зобов'язання у сфері запобігання катуванню та іншому жорстокому поводженню працівників міліції з людьми. Це, зокрема, такі акти, як Загальна декларація прав людини 1948 року, Міжнародний пакт про політичні та громадянські права 1966 року, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських і принижуючих гідність видів поводження і покарання 1984 року та Факультативний Протокол до цієї Конвенції 2002 року

тощо. Прийняті на себе міжнародно-правові зобов'язання держава реалізовує з часів проголошення незалежності. Зокрема, у сфері нормотворчості це передбачення відповідних положень у таких нормативно-правових актах: Основному Законі України (ст. 28), Кримінальному кодексі України (ст.ст. 127, 365, 373), Кримінальному процесуальному кодексі України (ст. 11), Кримінально-виконавчому кодексі України (ст. 5, ч. 1 ст. 8), Законі України "Про прокуратуру" (ч. 1 ст. 19, ч. 2 ст. 29), Законі України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" (пп. 3–1, 8, 8–1, 10 ч. 1 ст. 13, ст.ст. 18, 19, 19–1), Законі України "Про попереднє ув'язнення" (ч. 3 ст. 1) та інших.

З метою впровадження в українське судочинство та адміністративну практику європейських стандартів прав людини, а також створення передумов для зменшення числа заяв до Європейського суду з прав людини проти України, законодавець розробив Закон України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" (2006).

На виконання рекомендацій Комісара Ради Європи з прав людини Т. Хаммарберга розпорядженням МВС України від 30.10.2008 № 1188 було затверджено план заходів, серед яких, зокрема, передбачалось: створення науково-методичного центру з дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України; забезпечення встановлення в усіх підрозділах органів внутрішніх справ системи відеоспостереження з метою попередження незаконних дій працівників МВС; підтримка діяльності проекту щодо надання безоплатної правової допомоги затриманим та заарештованим особам; ознайомлення правоохоронних органів із формами громадського та відомчого контролю за дотриманням прав людини тощо.

Наказом МВС України від 26.03.2010 № 90 передбачається вжиття заходів, спрямованих на забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, поваги до честі та гідності кожної особи, попередження вчинення протиправних дій працівниками міліції.

Розпорядженням МВС України від 31.03.2011 № 329 затверджено додаткові заходи щодо недопущення випадків катування та жорстокого поводження в діяльності органів внутрішніх справ.

З метою забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною на виконання рекомендацій Європейського комітету з попередження тортур і нелюдського або принижуючого гідність поводження чи покарання, Законом України "Про внесення змін до Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" щодо національного превентивного механізму" (2012) було впроваджено національний превентивний механізм у форматі "Омбудсмен +", який передбачає здійснення моніторингових візитів у місця несвободи працівниками офісу Омбудсмена (Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму) спільно з активістами громадянського суспільства. Зокрема, експертна рада (як елемент цієї моделі) включає в себе представників (експертів) таких національних неурядових організацій, які мають значний досвід у сфері моніторингу дотримання прав людини в діяльності місць несвободи: Асоціації незалежних моніторів місць несвободи (АНМ), Асоціації українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (АУМДПЛ), Молодіжної альтернативи (М'АРТ), Української Гельсінської спілки з прав людини (УГСПЛ), Харківського інституту соціальних досліджень (ХІСД), Харківської правозахисної групи (ХПГ) та Центру інформації про права людини (ЦІПЛ).

За результатами проведених перевірок на підставі ст. 18 Закону України "Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини" Омбудсмен щорічно

проголошує доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні органами державної влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими і службовими особами, які порушували своїми діями (бездіяльністю) права і свободи людини і громадянина, та про виявлені недоліки в законодавстві щодо захисту прав і свобод людини і громадянина. В доповіді також містяться висновки та рекомендації, спрямовані на поліпшення стану забезпечення прав і свобод людини і громадянина.

Так, відповідно до статистичної інформації, викладеної в доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, у 2013 році було зареєстровано понад 17 тис. звернень по факту порушень прав людини. Серед них близько 4 тис. скарг стосувались неправомірних дій у зазначеній сфері з боку працівників МВС України. На підставі цього було здійснено 178 візитів до установ МВС України, які за формальними ознаками можуть бути віднесені до місць несвободи. Типовими порушеннями прав та свобод людини було визначено незабезпечення прав затриманої особи: на негайне повідомлення про своє затримання та місце перебування близьких родичів, членів сім'ї (чи інших осіб на її вибір); на отримання безоплатної правової допомоги; на отримання необхідної медичної допомоги; на належні умови тримання; на особисту недоторканність та повагу гідності тощо. При цьому виникає проблема порівняння показників діяльності Омбудсмена з аналогічними попередніх років, яка полягає в постійному удосконаленні структури доповіді.

Водночас МВС України накопичує власну статистичну інформацію на підставі скарг громадян щодо порушення їхніх прав у зазначеній галузі. Так, за даними МВС України, у 2012 році було зареєстровано 1387 звернень (скарг) громадян щодо фактів катування, побиття, протиправного застосування фізичної сили з боку працівників ОВС під час виконання службових обов'язків, з них підтверджено 590 фактів. Порушено кримінальні справи щодо 31 факту (6 – за вчинення катування, 25 – за спричинення тілесних ушкоджень різного ступеня тяжкості). Стосовно 559 фактів прийнято рішення про відмову у порушенні кримінальної справи [4].

У 2013 році було зареєстровано 1105 звернень (скарг) громадян щодо фактів катування, побиття, протиправного застосування фізичної сили з боку працівників ОВС під час виконання службових обов'язків [5], з них 721 факт не підтвердився. Порушено кримінальні справи щодо 33 фактів (5 – за вчинення катування, 26 – за спричинення тілесних ушкоджень різного ступеня тяжкості, 1 – за вчинення умисного вбивства, 2 – за доведення до самогубства, 1 – за побої і мордування, 1 – за погрозу вбивством). При цьому також слід зазначити, що постійне удосконалення структури відомчої звітності заважає здійснювати порівняльний аналіз статистичної інформації.

У Генеральній прокуратурі України щодо стану профілактики, своєчасного реагування, а також усунення причин насильства та іншого жорстокого поводження серед працівників органів міліції засвідчують таке. У більшості регіонів не вживаються заходи щодо своєчасного притягнення до відповідальності працівників правоохоронних органів, які застосовують насильство та тортури до підозрюваних і затриманих. До сьогодні тяганина при проведенні досудового розслідування залишається однією з причин порушення конституційних прав громадян. Через несвоєчасне прийняття процесуальних рішень спостерігається збільшення залишку кримінальних проваджень. У третині проваджень за фактами смерті громадян у службових приміщеннях органів внутрішніх справ та установах пенітенціарної системи досудове розслідування проводиться слідчими міліції [6].

Крім цього, проблема виникнення фактів жорстокого або іншого нелюдського поводження з людьми з боку кожного окремого працівника міліції тісно пов'язана із факторами соціально-психологічного, організаційно-управлінського та іншого характеру.

Звертаючись до позитивного зарубіжного досвіду, можна констатувати наступне. В результаті проведених грузинських реформ у правоохоронній сфері було, зокрема, удосконалено організацію професійного відбору кадрів. Так, при прийнятті на роботу нові кандидати проходили психологічні тести, розроблені спільно із західними спеціалістами, що дозволило підвищити середній інтелектуальний рівень працівників, відібрати психологічно стійких осіб, з неагресивними установками [7].

Результати дослідження показали, що чинне законодавство у сфері роботи із запобігання катуванню та іншого жорстокого поводження працівників міліції з людьми, а також організація діяльності міліції в цілому мають ряд прогалин. Зазначене ускладнює проблему профілактики таких правопорушень. З метою підвищення ефективності діяльності щодо попередження проявів нелюдського поводження з громадянами в діяльності міліції доцільно використовувати зарубіжний досвід, зокрема, з питань якісного реформування поліції, відповідно до вимог міжнародних, європейських нормативно-правових актів, угод. Потребує вдосконалення система психологічного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ. Зокрема, до так званих найуразливіших питань підпадають: вивчення або обстеження працівників на наявність асоціальних установок та насильницьких нахилів, внесення пропозицій щодо відсторонення відповідних працівників від виконання службових обов'язків з вирішенням питання про подальше проходження такими працівниками служби в органах внутрішніх справ тощо.

З метою підвищення ступеня довіри населення до працівників міліції в межах формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ необхідно запровадити системний моніторинг публікацій засобів масової інформації щодо неправомірних дій працівників міліції в зазначеній сфері; організувати проведення службових розслідувань за фактом кожної публікації з подальшим доведенням відповідних результатів до відома населення через регіональні засоби масової інформації тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Права людини в Україні 2013. Узагальнена доповідь правозахисних організацій об'єднань [Електронний ресурс] – Режим доступу : http : // helsinki.org.ua/index.php?id=1398021309.

2. *Левицький О.* Інститут допустимості доказів і прояви незаконного фізичного насильства в кримінальному судочинстві / О. Левицький // Право України. – 2000. – № 10. – С. 47–50.

3. *Фуко М.* Наглядати й карати: Народження в'язниці / М. Фуко. – К. : Основи, 1998. – 394 с.

4. Відомча звітність "Звіт про стан дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ станом на 20 листопада 2012 року". Форма 1-ДПЛ (місячна), затверджена наказом МВС України від 21.11.2012 № 1073.

5. Відомча звітність "Звіт про стан дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ України за 9 місяців 2013 року". Форма 1-ДПЛ (місячна), затверджена наказом МВС України від 21.11.2012 № 1073, зі змінами, внесеними наказом МВС України від 10.07.2013 № 657.

6. Факти застосування недозволених методів слідства поширені переважно серед працівників міліції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=118479

7. Николай Коварский. Порядок по-грузински / Николай Коварский // Жунал Forbes [Електронний ресурс] – Режим доступу : http : // www.forbes.ru/ekonomika-column/vlast/52396-poryadok-po-gruzinski.

Отримано 10.04.2015

УДК 342.9

Н.А. Берлач,
доктор юридичних наук,
професор,
А.Ю. Бучик,
кандидат юридичних наук

АНАЛІЗ СПІВСТАВЛЕННЯ ЗАГАЛЬНОГО ТА СПЕЦІАЛЬНОГО В ЗАСТОСУВАННІ СТРОКІВ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

У статті викладена проблемна тематика співставлення загального та спеціального в застосуванні строків звернення до адміністративного суду, з'ясовано переваги у правозастосуванні спеціальних строків звернення до суду над загальними в адміністративному процесі, що покликані до врегулювання матеріальних правовідносин у співвідношенні виду та роду останніх.

Ключові слова: *строк звернення до суду, позовна давність, процесуальні правовідносини, матеріальні правовідносини, загальні та спеціальні строки звернення до суду, публічна служба, служба в органах місцевого самоврядування, застосування строків звернення до адміністративного суду, різнорідні позовні вимоги.*

В статье изложена проблемная тематика сопоставления общего и специального в применении сроков обращения в административный суд, выяснены преимущества в правоприменении специальных сроков обращения в суд перед общими в административном процессе, которые призваны регулировать материальные правоотношения в соотношении вида и рода последних.

Ключевые слова: *срок обращения в суд, исковая давность, процессуальные правоотношения, материальные правоотношения, общие и специальные сроки обращения в суд, публичная служба, служба в органах местного самоуправления, применение сроков обращения в административный суд, разнородные исковые требования.*

In the paper the issues of the comparison of the general and special in an application of the terms of the address to the administrative court are considered, the advantages of legal application of the special terms of an address to the court before general ones in an administrative process, which are aimed to settle material legal relationships in the correlation of kind and sort of the last ones, are found out.

Keywords: *term of address to the court, limitation of actions, judicial legal relationships, material legal relationships, general and special terms of address to the court, public service, service in the organs of local self-government, application of terms of address to the administrative court, heterogeneous lawsuit requirements.*

На цей час досить актуальною та дискусійною є проблематика співставлення загального та спеціального в застосуванні строків звернення до адміністративного суду, процесуальних протиріч та узгодженостей, відповідності правовим стандартам європейських демократичних держав, що цікавить правозастосовників та юристів-професіоналів та викликає необхідність розглянути вітчизняне адміністративне процесуальне законодавство для розкриття нових можливостей з метою забезпечення та практичного втілення однакового його застосування.

Дослідженню окремих аспектів адміністративного процесуального законодавства присвячені праці багатьох вітчизняних науковців, які водночас є професійними суддями, зокрема: О. Пасенюка, М. Смоковича, М. Сороки, чий вагомий внесок у розробку зазначеної проблематики є беззаперечним. При цьому співставленню загального та спеціального в застосуванні строків звернення до адміністративного суду окрема увага не приділялась.

Метою статті є проведення аналізу співставлення загальних та спеціальних строків звернення до адміністративного суду з різнорідними позовними вимогами, що регулюють матеріальні правовідносини у співвідношенні роду та виду останніх.

Поняття строків у історії юриспруденції існує досить давно. Строки мають різне значення в правових відносинах, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Для належного здійснення і захисту суб'єктивних прав та виконання обов'язків важливе значення має фактор часу. Проте юридичне значення має не сам час, а певні його відрізки чи моменти, з якими пов'язують виникнення, зміну чи припинення юридичних правовідносин. В одних випадках – час може породжувати правовий захист, в інших – припиняти. Сплив великого строку після правопорушення породжує певні негативні наслідки і в судочинстві. За давністю важко встановити дійсні обставини справи – втрачено документи, померли чи виїхали свідки, забуто або знищено підтвердження окремих фактів тощо. Зовсім інакше, якщо звернення за захистом порушеного права відбувається відразу чи протягом короткого строку після порушення останнього. Тому здавна строки в судових спорах є необхідним елементом та складовою частиною судочинства.

Закінчення певного терміну перетворює факт у право (набувальна давність), проте він і погашає право (позовна давність). Час надає право одному, водночас позбавляючи права іншого. Поміж часово-правових категорій у судочинстві найбільшого значення набула позовна давність – встановлений законом строк для захисту порушеного права в суді, що потребує точного визначення початку його перебігу залежно від характеру правовідносин. Зазначена правова категорія виникла в римському праві, як похідна від законних строків, що були нетривалими, погашали не тільки право на захист, а й саме матеріальне право, не переривались та не призупинялись. Разом зі звичайним строком позовної давності щодо цілої низки позовів існували коротші або триваліші строки. У подальшому ці положення з певними модифікаціями увійшли в юстиніанівське право, а також знайшли своє втілення в нормах законодавства багатьох європейських країн.

Процес інтеграції України в європейський правовий простір, що розпочався і триває, передбачає, між іншим, існування правової системи на основі принципів та стандартів, що сформувалися на загальноєвропейському рівні. Проявом демократичної спрямованості держави та суспільства є виникнення у зв'язку із цим адміністративного судочинства, що має своєю метою гарантування права кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, що, в свою чергу, повинно забезпечити реалізацію конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною.

Адміністративне судочинство можна охарактеризувати як судовий порядок розгляду спорів, що виникають у сфері владного управління між фізичними та/або юридичними особами, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень – з іншого [1]. Останнє є доступним та ефективним інструментом захисту прав, свобод та інтересів людини через призму поняття міжнародно-правових стандартів

прав людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування межею, за яку держава не може виходити.

Обсяг прав і свобод людини в сучасному суспільстві визначається не лише особливостями певного співтовариства людей, а й розвитком людської цивілізації в цілому, рівнем інтегрованості міжнародного співтовариства.

Прийняття Міжнародного білля про права людини, що включає Загальну декларацію прав людини (1948 р.), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (1976 р.), Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (1976 р.), Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (1976 р.), внесло характерні зміни в правосуб'єктність людини, що стала суб'єктом не лише внутрішньодержавного, а й міжнародного права. Зазначені міжнародно-правові документи визначили той універсальний комплекс основних прав та свобод, який у єдності з конституційними правами повинен забезпечити нормальну життєдіяльність індивіда [2].

Також до системи міжнародних актів, що закріплюють стандарти прав людини, належить Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, особливістю якої є встановлення механізму міжнародного контролю, найважливішим елементом якого є діяльність Європейського суду з прав людини, що розглядає заяви будь-яких осіб, неурядових організацій або груп осіб про порушення положень Конвенції або протоколів до неї.

Стандарти судового адміністративного процесу можуть розглядатися як складова частина міжнародних стандартів прав людини, оскільки мають забезпечити належний рівень та ефективність судового захисту прав і свобод людини у відносинах з органами державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративна юстиція є важливою гарантією законності реалізації державними і місцевими органами, їх службовими особами встановлених повноважень; надає можливість визначити якість виконання встановлених для посадових осіб обов'язків; дозволяє реалізувати норми, що встановлюють відповідальність державних органів та посадових осіб за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків; сприяє поновленню порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб.

Реалізація принципу верховенства права є неможливою без забезпеченого права доступу особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду. Особливого значення це набуває у відносинах у сфері адміністративного права: рішення чи дії, що є наслідком реалізації владних повноважень завжди мають безпосередній вплив на права і свободи, що захищаються Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод.

Удосконалення процесуального законодавства залишається одним із першочергових завдань судової реформи в Україні. Проблематика строків у професійній правозастосовній діяльності посідає досить важливе місце через особливість та суттєвість у зв'язку із обмежувальною за своєю правовою природою сутністю. Ретельне осмислення інституту достатньо стислих строків звернення до суду або строків позовної давності, що відображають правову природу адміністративно-процесуального права, є важливою складовою успішного функціонування зазначеного правового явища. Процесуальні відносини не є сталими, а наділені динамічністю, тому визначення часових меж є необхідним у питанні виникнення, зміни та припинення прав та обов'язків їх учасників. Безумовне дотримання законодавчо визначених строків при здійсненні судових процедур є передумовою ефективного вирішення публічно-правових спорів та захисту прав і свобод

учасників адміністративного судочинства. Для строків позовної давності встановлено суворе правило про те, що їх зміна, а також зміна порядку їх обчислення угодою сторін не допускається. Позовна давність, встановлена законом, не може бути скорочена або подовжена за домовленістю сторін.

В адміністративному процесі відсутній термін "позовна давність", проте частиною першою статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами [3]. Зазначена правова норма є альтернативною та бланкетною, оскільки не встановлює чітких приписів, а передбачає існування інших норм, розміщених також у різних нормативних актах, у яких сформульовані конкретні визначені правила для врегулювання конкретних випадків.

За правилами частини другої статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Такий строк є загальним строком звернення до суду.

Згідно з приписами частини третьої статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України для захисту прав, свобод та інтересів особи цим кодексом та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк. Такий строк є скороченим порівняно із загальним та становить менший проміжок часу.

Відповідно до пункту 13 рекомендаційних роз'яснень, викладених у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2 "Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ", при розгляді спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби застосовуються строки звернення до суду, встановлені спеціальними законами. У разі, коли ці закони зазначені питання не врегульовують, то з врахуванням необхідності субсидіарного застосування законів про працю суди повинні виходити зі строків звернення до суду, визначених частиною першою статті 233 Кодексу законів про працю України. Тому громадянин може звернутися із заявою про вирішення спору в тримісячний строк із дня, коли він дізнався або повинен був дізнатися про порушення свого права, а у справах про звільнення з публічної служби – у місячний строк із дня вручення копії наказу про звільнення або з дня видачі трудової книжки [4].

Отже, строк звернення до суду в адміністративному судочинстві – це період часу, у межах якого особа може звернутися до адміністративного суду з позовною вимогою про захист своїх прав, свобод та інтересів у сфері публічних відносин. Тобто право на судовий захист розглядається через право на позов, що наклало відбиток на його розуміння та його правову природу [5].

У судовій практиці в деяких випадках у процесі застосування процесуального законодавства виникає проблема співвідношення загального та скороченого строків звернення до суду із адміністративним позовом щодо визначення процесуальної норми, що належить до використання. Це розповсюджується на випадки

одночасного регулювання спірних правовідносин різними матеріальними правовими актами, оскарження яких регламентується різними процесуальними нормами, що мають відмінні часові проміжки стосовно строку, наданого для їх можливого оскарження. Скорочений строк фактично є спеціальним, оскільки регулює процедуру звернення до суду в специфічних чітко визначених правовідносинах. Критерієм поділу процесуальних норм на загальні та спеціальні безумовно є сфера їх дії.

У процесуальному законі загальними, зазвичай, визнаються норми, що застосовуються до всіх або більшості правовідносин. Певні винятки із загальних правил регулюються спеціальними процесуальними нормами. При цьому загальні процесуальні норми права поширюють дію на певний рід відносин, а спеціальні – на вид відносин у межах роду з метою конкретизації процедури правового регулювання з урахуванням специфіки такого виду відносин. Так, виокремленому виду відносин у класифікації протистоїть решта відносин відповідного роду. Спеціальні процесуальні норми диференціюють, деталізують та уточнюють загальні норми, а тому мають пріоритет у правозастосуванні перед загальними. Вони встановлюють вузькі межі для регулювання певного виду процесуальних відносин.

Використовуючи цей підхід, можна виділити такі ознаки спеціальних процесуальних норм:

– виникли внаслідок спеціалізації процесу правового регулювання для досягнення найвищої ефективності регулювання;

– є похідними від загальних, що є первинними в процесі регулювання певних процедур;

– поширюються на різноманітні сфери матеріальних правовідносин;

– їх практичне застосування реалізується із розглядом конкретних правових спорів.

При вирішенні питання про можливість застосування правила про перевагу спеціальних процесуальних норм над загальними слід враховувати класифікацію відносин, до яких необхідно застосувати певні процесуальні норми.

Наприклад, позовна вимога міського голови в адміністративному позові про поновлення на посаді в органах місцевого самоврядування, скорочений строк звернення з якою становить один місяць, нерозривно пов'язана із вимогою про оскарження та скасування рішення органу місцевого самоврядування про дострокове припинення повноважень останнього, загальний строк звернення з якою становить шість місяців.

Відповідно до статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування визначені Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 року [6], за змістом якого посада міського голови є виборною, на яку особа обирається територіальною громадою, однак припинення служби відбувається на підставі Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Одним із спеціальних законів, що регулює питання, пов'язані з прийняттям (обранням, призначенням) на публічну службу, її проходженням та звільненням (припиненням), є Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 року.

Цей Закон відповідно визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Згідно з частиною другою статті 12 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" сільський, селищний, міський голова обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових місцевих виборах, визначається Конституцією України. За змістом частин другої, третьої статті 79 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути також достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Повноваження сільського, селищного, міського голови за наявності підстав, передбачених частиною другою цієї статті, можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням відповідної ради, прийнятим шляхом таємного голосування не менш як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради [7].

Варто зазначити, що службі в органах місцевого самоврядування притаманний також особливий адміністративно-правовий режим. Він характеризується цілісною системою регулятивного впливу на відносини із проходження служби та специфічними прийомами регулювання: особливим порядком формування, реалізації та припинення службових відносин, нормативно-правовим визначенням прав та обов'язків службовців і порядку їх здійснення.

Відтак, варто зробити висновок, що рішення міської ради є процесуальною формою вираження відносин із проходження публічної служби в органах місцевого самоврядування, а тому для звернення до суду за його оскарженням слід застосовувати скорочений місячний строк, який має перевагу в застосуванні перед загальним строком.

Відповідно до статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України 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. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Зазначені положення кореспондуються з нормами статті 162 Кодексу адміністративного судочинства України, які визначають повноваження суду при вирішенні справи по суті.

Отже, чинне законодавство обмежує звернення до суду за захистом прав, свобод та інтересів. Це, насамперед, обумовлено специфікою спорів, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства, а запровадження таких строків обумовлене досягненням юридичної визначеності в публічно-правових відносинах. Ці строки обмежують час, протягом якого такі правовідносини можуть

вважатися спірними. Завдання інституту позовної давності полягає в тому, щоб, не розхитуючи правовідносин, не підриваючи їх міцності, усунути невизначеність.

Дотримання строку звернення з адміністративним позовом є однією з умов для реалізації права на позов у публічно-правових відносинах. Вона дисциплінує учасників цих відносин у випадку спірності останніх, запобігає зловживанням і можливості регулярно погрожувати зверненням до суду, сприяє стабільності діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання своїх функцій. Відсутність цієї умови призводитиме до постійного збереження стану невизначеності в публічно-правових відносинах.

Практика Європейського суду з прав людини також свідчить про те, що право на звернення до суду не є абсолютним і може бути обмеженим, у тому числі і встановленням строків на звернення до суду за захистом порушених прав (справа "Стаббінгс та інші проти Великобританії" (Stubbings and others v. The United Kingdom), рішення від 22 жовтня 1996 року [8]; справа "Девір проти Бельгії" (Deweer v. Belgium), рішення від 27 лютого 1980 року (серія А, № 35)) [9].

Підсумовуючи, слід зазначити, що положення законодавства про терміни позовної давності за зверненнями з приводу різнорідних вимог є дискусійними та викликають проблеми в їх застосуванні на практиці, а отже, зазначене вимагає подальшої роботи з удосконалення законодавства, що регламентує такі терміни. Орієнтиром у такій роботі є практика застосування процесуального законодавства в щоденній правозастосовній судовій діяльності й досвід, накопичений як в країнах з романо-германською, так і в країнах з англо-саксонською системами права. Зазначена тематика відображатиметься в подальших наших роботах, оскільки є предметом безпосереднього дослідження та опрацювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне судочинство України : підруч. / О.М. Пасенюк, О.М. Панченко, В.В. Аверянов та ін. ; за ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 672 с.

2. *Зайчук О.В.* Теорія держави і права. Академічний курс : підруч. / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 685 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.ebk.net.ua/Book/law/zaychuk_tdp/part2/408.htm.

3. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.

4. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ від 6 березня 2008 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08.

5. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / М.І. Смокович // Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". – 2011. – № 2(4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // lj.oa.edu.ua/articles/2011/n2/11smivas.pdf.

6. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14/page.

7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-ВР.

8. European Court of Human Rights. Case of Stubbings and others v. The United Kingdom (Application no. 22083/93; 22095/93) Judgment, Strasbourg, 22 October 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58079.

9. European Court of Human Rights. Case of Deweer v. Belgium (Application no. 6903/75) Judgment, Strasbourg, 27 February 1980 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57469.

Отримано 16.02.2015

УДК 351.741.078

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

МЕТА, ЗАВДАННЯ ТА ПРИНЦИПИ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті на основі аналізу чинного законодавства України, узагальнень практики його реалізації, теоретичних здобутків учених різних галузей права, насамперед адміністративного, розкривається сутність, значення й зміст контролю за діяльністю органів внутрішніх справ; визначено мету, завдання та принципи здійснення такого контролю; надано пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства, що регулює контрольні правовідносини у сфері правопорядку; окреслено напрями оптимального розподілу контрольних повноважень між суб'єктами контролю, з метою усунення дублювання та паралелізму у їх роботі.

Ключові слова: *органи внутрішніх справ, контроль, мета контролю, завдання контролю, принципи контролю.*

В статье на основе анализа действующего законодательства Украины, обобщений практики его реализации, теоретических достижений ученых различных отраслей права, прежде всего административного, раскрывается сущность, значение и содержание контроля за деятельностью органов внутренних дел; определены цели, задачи и принципы осуществления такого контроля; поданы предложения и рекомендации по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего контрольные правоотношения в сфере правопорядка; очерчены направления оптимального распределения контрольных полномочий между субъектами контроля с целью устранения дублирования и параллелизма в их работе.

Ключевые слова: *органы внутренних дел, контроль, цель контроля, задачи контроля, принципы контроля.*

On the basis of the analysis of current legislation of Ukraine, generalization of the practice of its implementation, as well as of the theoretical achievements of the scientists of different branches of law, especially administrative, the essence, meaning and contents of the control over the activities of internal affairs bodies are revealed; goals, objectives and principles for the implementation of such controls are defined; several proposals and recommendations for the improving of the current legislation regulating relations in the sphere of control of law and order are formulated; the direction of optimal distribution of supervisory powers between the subjects of control, in order to eliminate overlap and duplication in their work.

Keywords: *law-enforcement bodies, control, the aim of control, control objectives, control principles.*

Розвиток громадянського суспільства і його демократичних інститутів в Україні потребує розробки та впровадження дієвого контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, який відповідає формам, змісту та практиці, прийнятих

у демократичних країнах. Надзвичайно широке коло проблем, що постають у ході реалізації прав та свобод громадян, а також нормотворча, правозастосовна практика їх регулювання потребують підвищеної уваги, переосмислення й внесення значних уточнень. Тому розробка заходів щодо підвищення ефективності організації діяльності органів внутрішніх справ, з огляду на зміни в соціально-економічних і політико-правових умовах функціонування всієї системи МВС України, зумовлює необхідність теоретичного узагальнення та осмислення норм чинного законодавства і результатів досліджень, що стосуються контролю за діяльністю органів внутрішніх справ.

Контроль за діяльністю правоохоронних органів у межах окремих наукових робіт досліджували такі вчені, як: О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.Г. Братель, І.М. Воронін, Л.К. Воронова, В.М. Гаращук, В.Л. Грохольський, С.М. Гусаров, С.Ф. Денисюк, І.В. Дробуш, М.Ю. Дудков, А.М. Кислий, О.М. Клюєв, В.В. Ковальська, А.Т. Комзюк, О.А. Кузьменко, О.М. Литвак, О.М. Музичук, В.В. Новіков, Р.М. Павленко, В.М. Плішкін, О.П. Полінець, С.Г. Стеценко, О.М. Тараненко, В.С. Шестак, І.М. Шопіна та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових досліджень, присвячених проблематиці контролю за діяльністю правоохоронних органів, у тому числі й органів внутрішніх справ, багато питань й дотепер залишаються нез'ясованими. Безумовно, ця проблема є надзвичайно актуальною та водночас надто складною і багатоаспектною. У зв'язку з цим, постає необхідність розкрити на основі аналізу чинного законодавства України, узагальнень практики його реалізації, теоретичних здобутків учених різних галузей права, насамперед адміністративного, сутність, значення й зміст контролю за діяльністю органів внутрішніх справ; визначити мету, завдання та принципи такого контролю; виробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення чинного законодавства, що регулює контрольні правовідносини у сфері правопорядку; визначити шляхи оптимального розподілу контрольних повноважень між суб'єктами контролю, з метою усунення дублювання та паралелізму у їх роботі.

Актуальність дослідження мети, завдань та принципів такого контролю обумовлена перебуванням України на шляху реформування органів внутрішніх справ, приведенням їх у відповідність до міжнародних стандартів. В умовах переорієнтації діяльності органів внутрішніх справ на нові загрози, адаптації до сучасних викликів необхідно впроваджувати дієві механізми, що забезпечать прозорість, відкритість їх діяльності, гарантуватимуть реальний захист прав і свобод людини та громадянина. На жаль, процес контролю ще не став дійсно прозорим, а діяльність органів внутрішніх справ не завжди зрозуміла населенню.

На нашу думку, правильною є теза В.Б. Авер'янова та О.Ф. Андрійко, які зазначають, що "недооцінка, применшення ролі контролю можуть призвести до неконтрольованості ситуації, зменшення керованості і навіть хаосу. На цій підставі не слід віддавати перевагу як огульному запереченню контролю та критиці його надмірності, що стала модною останнім часом, так рівною мірою і "фетишизації" контролю, у якому вбачається вирішення всіх проблем, що існують в державному управлінні" [1, с. 428].

Для з'ясування мети та завдань контролю необхідно уточнити його призначення, яке в тлумачних словниках української мови визначається як "роль, завдання кого-, чого-небудь у житті, існуванні; цілеспрямованість, мета створення чого-небудь; мета використання чого-небудь" [2, с. 1117]. Наведене тлумачення слова "призначення" дає змогу розглядати його як сукупність мети та завдань певної діяльності в суспільстві, мети та завдань, які обумовили її необхідність та

важливість у системі суспільних відносин. Отже, основна увага під час характеристики призначення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ присвячується з'ясуванню його мети та завдань.

Поняття "контроль" у науковій літературі розглядається у широкому і вузькому аспектах. У широкому аспекті – це сукупність політичних, економічних та ідеологічних процесів і методів, якими належить забезпечити стабільність суспільства та державного ладу, дотримання соціального порядку, вплив на масову та індивідуальну свідомість, тобто – соціальний контроль. У свою чергу, соціальний контроль визначають як "механізм, за допомогою якого суспільство і його підрозділи (групи, організації) забезпечують дотримання системи обмежень (умов), порушення котрих завдає шкоду функціонуванню соціальної системи" [3, с. 1263]; "цілісну систему усіх соціальних регуляторів (державних або суспільних інститутів права, моралі, звичаїв, традицій, установок)" [4, с. 3]; сукупність процесів у соціальній системі (суспільстві, соціальній групі, організації тощо), котрі забезпечують відповідність діяльності певним її еталонам, а також додержання обмежень у поведінці, порушення яких негативно впливає на функціонування системи [5, с. 639]; систему інститутів демократії для здійснення народом контрольної діяльності та участі в управлінні справами суспільства [6, с. 17].

Поняття "контроль" у вузькому розумінні найчастіше зводиться до перевірки виконання рішень вищої організації; рішень, розпоряджень різних рівнів керівної системи; дотримання організаційних, економічних та інших нормативів; виконання планових завдань; дотримання законності, дисципліни і т. ін. [7, с. 511–512].

Основна мета контролю – виявлення недоліків і відхилень, що призводять до негативних наслідків, зменшують ефективність державної політики в аналізованій сфері. У діяльності органів внутрішніх справ ефективний контроль дозволяє вчасно виявити негативні явища та процеси, попередити їх та спрогнозувати розвиток ситуації в майбутньому.

Як зазначає О.Ф. Андрійко, завдання контролю як функції держави полягає в спостереженні та перевірці розвитку системи і всіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні можливих помилок і суб'єктивних неправомірних дій, що суперечать чи слугують стримуючими чинниками такого розвитку [1, с. 343].

У свою чергу, В.М. Плішкін завданнями контролю в апаратах управління органів внутрішніх справ називає такі: забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни в діяльності особового складу контрольованих органів шляхом перевірки фактичної реалізації ними положень Конституції України, вимог чинного законодавства та відомчих нормативних актів; забезпечення наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень; забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень; підвищення виконавської дисципліни, відповідальності за доручену справу шляхом досягнення відповідності змісту, форми, методів, результатів діяльності підрозділів, що перевіряються, заданим режимам роботи; підвищення загального рівня організаторської та службової діяльності, вдосконалення стилю, форм та методів роботи, впровадження наукової організації управлінської праці, найновіших досягнень науки і техніки, виявлення позитивного досвіду і його використання в практиці; забезпечення правильного добору, розстановки, виховання та навчання кадрів; подання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених в їх діяльності недоробок і прорахунків; визначення ефективності впливу суб'єктів управління на організаторську та службову діяльність контролюючого органу [7, с. 515].

Однак таке розуміння завдань контролю є дещо узагальненим, зокрема, забезпечення неухильного дотримання законності й дисципліни в діяльності особового складу контрольованих органів, підвищення виконавської дисципліни є характерними для їх мети, а забезпечення наукової обґрунтованості прийняття управлінських рішень та забезпечення своєчасності та високої якості реалізації управлінських рішень − для розуміння предмету контролю.

О.М. Бандурка завданнями контролю в органах внутрішніх справ називає: "спостереження за діяльністю об'єкта і перевірку її відповідності управлінським рішенням; виявлення, вивчення результатів впливу суб'єкта управління на об'єкт управління, відхилень від згаданих рішень, від норм організації, а також на загальне регулювання діяльності об'єкта" [8, с. 178].

Загалом завдання контролю А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна та Л.Ю. Гордієнко визначають як порівняння фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею; виявлення недоліків та помилок у роботі та їх попередження; оцінювання відповідності здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним [9, с. 138].

На думку О.М. Музичука, до завдань контролю за діяльністю правоохоронних органів варто віднести такі.

1. Перевірку та аналіз стану дотримання правоохоронними органами та їх працівниками чинного законодавства та виконавської дисципліни.

2. Встановлення фактичного стану, якості та ефективності виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав.

3. Сприяння виконанню покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав.

4. Спостереження за дотриманням у правоохоронних органах прав, свобод і законних інтересів їх персоналу, рівнем їх соціального забезпечення.

5. Попередження, виявлення та припинення правопорушень серед працівників правоохоронних органів, встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності згідно з повноваженнями суб'єкта контролю.

6. Встановлення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень працівниками правоохоронних органів, недотримання встановлених обмежень, порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, розроблення заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення.

7. Своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність правоохоронних органів, вивчення громадської думки про роботу правоохоронних органів.

8. Визначення та оцінка ефективності стилю і методів роботи правоохоронних органів усіх рівнів та їх персоналу.

9. Виявлення позитивного досвіду і його використання в практиці; надання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених в їх діяльності недоліків.

10. Відновлення порушених прав учасників суспільних відносин шляхом відміни дії незаконного правового акту підконтрольного об'єкта, відсторонення його від виконання посадових обов'язків тощо [10].

Водночас одні науковці завдання контролю визначають як забезпечення законності (дисципліни) в державному управлінні, а інші не проводять чіткого розмежування між метою контролю та завданнями контролю, у зв'язку з чим мета як досягнення бажаного результату та завдання контролю як шляхи досягнення мети ототожнюються. У зв'язку з цим, вважаємо, що основними завданнями

контролю за діяльністю органів внутрішніх справ є перевірка стану додержання прав і свобод громадян та законодавства.

О.М. Музичук, беручи до уваги те, що метою будь-якого контролю є досягнення бажаного результату, стверджує, що метою контролю за діяльністю правоохоронних органів є забезпечення: реалізації в діяльності правоохоронних органів основних принципів та вимог правоохоронної політики держави; неухильного дотримання дисципліни та законності в діяльності правоохоронних органів; дотримання ними прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів правовідносин; відповідності їх діяльності встановленим вимогам; виконавської дисципліни; ефективності та прозорості в діяльності правоохоронних органів, злагодженої та скоординованої їх правоохоронної діяльності [10].

До завдань *контролю за* діяльністю міліції у контексті забезпечення прав і свобод громадян слід віднести такі: 1) перевірка та аналіз стану дотримання працівниками міліції чинного законодавства та виконавської дисципліни; 2) встановлення фактичного стану, якості та ефективності виконання покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав; 3) сприяння виконанню покладених на них завдань, функцій та обов'язків, реалізації наданих прав; 4) спостереження за дотриманням прав, свобод і законних інтересів працівників міліції, рівнем їх соціального забезпечення; 5) попередження, виявлення та припинення правопорушень серед працівників міліції, встановлення передумов щодо притягнення винних до відповідальності; 6) встановлення причин і умов, що сприяють скоєнню правопорушень працівниками міліції, недотримання встановлених обмежень, порушення прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів, розроблення заходів щодо зменшення їх негативного впливу та викорінення; 7) своєчасне, повне і об'єктивне інформування населення про діяльність міліції, вивчення громадської думки про її роботу; 8) визначення та оцінювання ефективності стилю і методів роботи працівників міліції; 9) виявлення позитивного досвіду і використання його в практиці; 10) надання практичної допомоги підлеглим апаратам та окремим працівникам в усуненні виявлених у їх діяльності недоліків.

З огляду на викладене вище, можна зазначити, що завдання реалізується під час виконання певних дій, що спрямовані на досягнення передбаченої мети контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, якою є забезпечення: реалізації в їх діяльності основних принципів та вимог правоохоронної політики держави; неухильного дотримання дисципліни та законності в діяльності органів внутрішніх справ; дотримання їх працівниками прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб; відповідності їх діяльності встановленим вимогам; виконавської дисципліни; ефективності та прозорості в їх діяльності.

Щодо принципів контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, то вони являють собою об'єктивні закономірності й відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та ефективність функціонування складових контрольних відносин.

Термін "принцип" походить від латинського слова "principium", яке означає основні найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [11, с. 17]. У цілому погляди вчених стосовно розуміння поняття принципів збігаються. Будучи загальнообов'язковими вимогами, вихідними положеннями, орієнтирами,

керівними ідеями, принципи виконують регулятивну функцію. Передбачаючи певний характер дій, вони протистоять усьому, що суперечить їх сутності.

В.Б. Авер'янов, виходячи з сучасної реальності й тих завдань, що стоять перед контролем, виділяє такі основні принципи контролю: об'єктивність, дієвість, гласність, систематичність, регулярність [1, с. 53]. У свою чергу, О.Ф. Андрійко, досліджуючи організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади, до принципів контролю відносить системність, систематичність, законність, дієвість, гласність та прозорість [12, с. 28]. О.М. Музичук принципами контролю називає: нормативну врегульованість, незалежність, оперативність (раптовість), спеціалізацію, об'єктивність, деполітизацію та деоілогізацію, доцільність, комплексність, обізнаність, неупередженість, універсальність, результативність, офіційність, раціональність, розподіл повноважень, відповідальність контролюючого органу [13, с. 158–159].

Принципи контролю за діяльністю органів внутрішніх справ базуються на загальних принципах права та на принципах державного управління. Зокрема, на нормативному рівні загальні принципи контролю прямо чи опосередковано закріплені в законодавчих актах. Специфіка контролю передбачає, що в процесі його здійснення виявляють себе певною мірою загальні принципи права, у зв'язку із чим неможливо обійти принцип законності, який повинен супроводжувати будь-яке правове явище та пронизує собою всю правову матерію, виступає фундаментальною категорією всієї юридичної науки і практики. Похідна ідея законності, її основна грань випливає з аспекту загальнообов'язковості права. Законність поєднує у собі правові й моральні, а також інші соціальні цінності як самостійні, хоча і взаємозалежні, засади суспільного життя, відображає загальний принцип ставлення суспільства до права в цілому. Її зміст, як зазначає А.С. Шабуров, можна розглядати у трьох аспектах: 1) у плані правового характеру соціального життя; 2) з позицій вимагання загальної поваги до закону та обов'язкового його виконання всіма суб'єктами; 3) під кутом зору вимагання безумовного захисту і реального забезпечення прав, інтересів громадян, охорони правопорядку в цілому від будь-якого свавілля [14, с. 455].

Принцип законності полягає в суворому дотриманні норм чинного законодавства під час здійснення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ. Законність діяльності суб'єктів такого контролю означає, що їх компетенція повинна мати чітку законодавчу регламентацію, а діяльність має відбуватись у рамках чітко визначеної процедури; результати контролю мають бути закріплені та доведені до громадськості, а також до відповідних компетентних органів (посадових осіб) у встановленій законом формі. В цілому контроль повинен відбуватися в правовому полі держави, у повній відповідності Конституції та законам України.

Наступним принципом контролю за діяльністю органів внутрішніх справ є принцип об'єктивності, який означає, що суб'єкти контролю повинні діяти лише на підставі аналізу конкретних фактів, їх всебічного розгляду, реального оцінювання всієї ситуації. Варто зауважити, що контроль як специфічний різновид пізнавальної діяльності цілком відображає закономірності останньої. Отже, використання принципу об'єктивності під час здійснення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ унеможливить панування суб'єктивної думки над дійсним станом справ, не допустить переважання емоцій і стереотипів масової свідомості відносно діяльності органів внутрішніх справ та допоможе уникнути помилкової оцінки результатів контролю. Адже за допомогою комплексного, точного дослідження всіх фактів і документів, уникаючи суб'єктивізму, можна прийняти правильне та обґрунтоване рішення.

Близьким за змістом до принципу об'єктивності є запропонований В.М. Гаращуком принцип неупередженості, який вимагає особистої незацікавленості суб'єктів контролю в його результатах. Відхилення від принципу неупередженості може тягти за собою юридичну відповідальність, наприклад, за посадовий підлог або вчинення корупційного діяння [15, с. 116]. Сприятиме впровадженню об'єктивності також принцип деполітизації і деідеологізації контролю.

Далі варто відмітити принцип гласності, правовою основою якого є ст. 3 Закону України "Про міліцію", в якій зазначається, що "діяльність міліції є гласною. Вона інформує органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення". У 1992 році в апараті МВС було створено центр громадських зв'язків для надання об'єктивної та оперативної інформації про результати та проблеми діяльності міліції, для формування громадської думки про її діяльність. З лютого 2015 року – Департамент комунікації МВС України, основним завданням якого є організація взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації та громадськістю, з метою інформування населення про результати роботи міліції у боротьбі зі злочинністю та підтриманні громадського порядку в державі, профілактики правопорушень, формування позитивного іміджу міліції. Крім того, ст. 21 Закону "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" визначає, що "прес-служби та відділи по зв'язках з громадськістю оперативно надають засобам масової інформації об'єктивну та повну інформацію про діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів".

Сам контроль за діяльністю органів внутрішніх справ також має бути гласним та відкритим, його результати не можуть визнаватися таємними та приховуватися від громадськості. Адже гласність, будучи ефективним засобом виховання осіб, залучених до контрольної діяльності сприяє розвитку в них активної життєвої позиції. Побудова контролю на принципі гласності передбачає не лише інформування про наявність досягнень, недоліків, помилок, а й постановку актуальних проблем, обговорення проектів, пошук шляхів доцільності їх здійснення, формування відповідної громадської думки.

Принцип дієвості контролю полягає в реальних наслідках виявлення порушень чинного законодавства та підзаконних актів. Дієвість повинна виявлятись при запобіганні неправомірним діям чи бездіяльності підконтрольного об'єкта; коли ж таке порушення виявлено – контроль ініціює відповідні дії всіх механізмів захисту, шляхом вжиття відповідних заходів самостійно або передачі результатів і висновків уповноваженим органам для прийняття рішень.

Наступним принципом контролю за діяльністю органів внутрішніх справ є принцип оперативності, який полягає у вчасному, швидкому проведенні дій з виявлення та запобігання правопорушенням.

Отже, зважаючи на викладене, виділяють такі принципи контролю за діяльністю органів внутрішніх справ:

принцип незалежності – органи, уповноважені на здійснення контролю, мають функціональну, організаційну, оперативну та фінансову незалежність, необхідну для об'єктивного й ефективного виконання завдань;

принцип об'єктивності та неупередженості – органи, уповноважені на здійснення зазначеного контролю, у своїх діях мають виходити з державних інтересів, дотримуватися професійної етики і не повинні зловживати наданими їм повноваженнями;

принцип повноти – охоплення всієї сукупності дій учасників процесу під час здійснення такого контролю й відображення виявлених фактів учинення правопорушень працівниками органів внутрішніх справ;

принцип єдності – єдність забезпечується єдиною правовою базою та єдиними стандартами у сфері здійснення зазначеного контролю;

принцип обґрунтованості – результати контролю ґрунтуються на законодавстві та підтверджуються документально;

принцип публічності – органи, уповноважені на здійснення контролю за діяльністю органів внутрішніх справ, забезпечують доступність його результатів;

принцип відповідальності – кожний орган, уповноважений на здійснення зазначеного контролю, відповідає за свої дії або бездіяльність.

Резюмуючи викладене вище, можна зробити висновок, що контроль за діяльністю органів внутрішніх справ як цілісний процес здійснюється з метою визначення ризиків та забезпечення достатніх гарантій щодо досягнення визначеної мети і впевненості в тому, що діяльність органів внутрішніх справ здійснюється ефективно та результативно, з дотриманням відповідних принципів; відповідно до законів, нормативно-правових актів та інших регулюючих документів; відповідно до взятих зобов'язань; із забезпеченням збереження ресурсів від неефективного витрачання та пошкоджень.

Таким чином, контроль за діяльністю органів внутрішніх справ можна визначити як постійний процес, що складається з низки дій та видів діяльності зі спостереження, перевірки, моніторингу та аналізу і спрямовується на: запобігання, виявлення та припинення дій, що суперечать встановленим законодавством України та міжнародно-правовими актами нормам, правилам і стандартам у сфері прав і свобод людини та громадянина; забезпечення неухильного дотримання законності в діяльності органів внутрішніх справ, сприяння ефективному виконанню покладених на них функцій, зміцненню дисципліни; надання відповідних пропозицій щодо вдосконалення їх діяльності шляхом виявлення та усунення відхилень і причин, що спонукають до порушень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.

3. Советский энциклопедический словарь. – М. : Сов. энциклопедия, 1989. – 1632 с.

4. *Буйвол Б.А.* Социальный контроль и его воздействие на поведение людей : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 19.00.36 / Б.А. Буйвол. – К., 1973. – 28 с.

5. Философская энциклопедия : в 5 т. – М. : Сов. энциклопедия, 1970. – Т. 5. – 740 с.

6. *Туровцев В.И.* Народный контроль в социалистическом обществе / В.И. Туровцев. – М. : Политиздат, 1974. – 255 с.

7. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / В.М. Плішкін. – К. : НАВСУ, 1999. – 702 с.

8. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О.М. Бандурка. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.

9. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Расіна та ін. ; за ред. А.Ф. Мельник. – К., 2003. – 343 с.

10. *Музичук О.М.* Сутність та особливості контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні / О.М. Музичук // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – № 3 (50). – 2010.

11. *Колодій А.М.* Принципи права України / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.

12. *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.Ф. Андрійко ; НАН України Ін-т держави і права ім. М. В. Корецького. – К., 1999. – 38 с.

13. *Музичук О.М.* Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : монографія / О.М. Музичук. – Х. : Харків, Нац. ун-т внутрішніх справ, 2010. – 654 с.

14. *Шабуров А.С.* Законность и правопорядок / А.С. Шабуров // Теория государства и права / Под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. – М., 2000. – С. 454–482.

15. *Гаращук В.М.* Принципи контролю та їх сутність / В.М. Гаращук // Проблеми законності. – 2001. – Вип. 46. – С. 114–118.

Отримано 16.03.2015

УДК 351.741:001.89

О.В. Осадча,
здобувач ДНДІ МВС України

ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ НАУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРАКТИКУ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

У статті здійснено дослідження таких джерел отримання наукового результату, як проведення науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт, а також дисертаційних досліджень вченими, з метою вирішення проблемних практичних питань, шляхом реалізації впровадження отриманого наукового результату в повсякденну діяльність працівників ОВС України. Висвітлено фактори, які забезпечують позитивний рівень інтеграції результатів проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт у практичну діяльність ОВС України. Виділено особливості вказаного впровадження. Запропоновано здійснити удосконалення нормативно-правової бази, яка регулює відносини у сфері впровадження результатів дисертацій у практичну діяльність органів внутрішніх справ України молодими вченими.

Ключові слова: *наукова діяльність, дослідження, науковий результат, дисертація, впровадження, органи внутрішніх справ.*

В статье проведено исследование таких источников получения научного результата, как проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ, а также диссертационных исследований учеными, с целью решения проблемных практических вопросов, путем реализации внедрения полученного научного результата в повседневную деятельность сотрудников ОВД Украины. Освещены факторы, которые обеспечивают положительный уровень интеграции результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в практическую деятельность ОВД Украины. Выделены особенности указанного внедрения. Предложено осуществить совершенствование нормативно-правовой базы, регулирующей отношения в сфере внедрения результатов диссертаций в практическую деятельность органов внутренних дел Украины молодыми учеными.

Ключевые слова: *научная деятельность, исследования, научный результат, внедрение, органы внутренних дел.*

In the paper the research of such sources of scientific results as carrying out of the research and developmental works, as well as dissertation researches by the scientists, for the purpose of the solution of problematic practical issues, by realization of the implementation of the received scientific result in daily activities of the staff of the Department of Internal Affairs of Ukraine is carried out. Factors which provide the positive level of an integration of the results of research and developmental works into practical activities of the Department of Internal Affairs of Ukraine are highlighted. Features of the specified implementation are distinguished. It is offered to carry out an improvement of the standard and legal basis regulating the relations in the sphere of the implementation of the results of dissertations in practical activities of law-enforcement bodies of Ukraine by young scientists.

Keywords: *scientific research, implementation and enforcement bodies.*

Постійний розвиток певного процесу або явища призводить до появи нових знань, технологічних процесів, концептуальних підходів. І хоча законодавством визначено, що наукова діяльність – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань [1, ст. 1], проте лише через постійний аналіз, пошук та вивчення процесів, позицій, думок, які існували в різні періоди часу, але за певних умов були забуті або стали недієвими, та з урахуванням ситуацій сьогодення, можна віднайти потрібне в конкретній ситуації, яка потребує вирішення чи удосконалення.

Сьогодні, коли на порядку денному постало питання реформування органів внутрішніх справ України, роль науки має бути визначальною – адже будь-яке реформування потребує наукового обґрунтування, моделювання і прогнозування. Одночасно одним із головних питань залишається здійснення ефективного впровадження наукових здобутків у всі сфери діяльності органів внутрішніх справ України, з метою вироблення якісно нових підходів до вирішення завдань, які ставляться перед практичними підрозділами системи МВС України. Однак проблематика ефективного впровадження наукових здобутків залишається недостатньо дослідженою, а фактичні обсяги інтеграції результатів досліджень у повсякденну сферу діяльності практичних підрозділів ОВС України залишають бажати кращого.

Саме тому на шляху до вироблення підходів щодо оптимізації та вдосконалення впровадження результатів наукової діяльності в практику органів внутрішніх справ України, на нашу думку, доцільним та необхідним є здійснення вивчення особливостей реалізації впровадження.

Розпочинаючи наше дослідження, слід зазначити, що в Україні щороку проводиться велика кількість наукових досліджень у різних галузях життя, за різними напрямами та спеціальностями.

Законодавством України визначено, що вчений – фізична особа (громадянин України, іноземець або особа без громадянства), яка має вищу освіту ступеня магістра та проводить фундаментальні та (або) прикладні наукові дослідження і отримує наукові та (або) науково-технічні результати [1, ст. 1].

Відповідно до положень Етичного кодексу вченого України, схваленого постановою загальних зборів НАН України, інформація, яка надається суспільству, має бути достовірною. Учений має дотримуватися найвищих професійних стандартів планування та проведення наукових досліджень на основі глибоких знань про доробок світової науки у певній галузі. Він має пам'ятати, що наукове дослідження – це процес отримання нового знання. Він має прагнути до належної ерудиції і компетентності, за яких можливий критичний аналіз найсучасніших наукових знань. Учений має забезпечувати необхідний захист інтелектуальної власності [2, с. 8].

З огляду на зазначене вище, особливого значення набуває результат досліджень, оскільки саме він, безперечно, є основною метою кожної з проведених наукових робіт.

Відповідно до Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності", науковий результат – це нове знання, одержане в процесі фундаментальних або прикладних наукових досліджень та 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 зв'язку з цим, абсолютно логічним є практичне використання отриманих наукових результатів, через розроблені та затверджені відповідні механізми їх практичного впровадження.

Проте сучасний стан речей свідчить, що потенційно корисні новітні розробки нерідко залишаються лише на папері. Багато цікавих та корисних досліджень так і не знаходять практичного застосування. Водночас практика гостро потребує теоретико-методологічних напрацювань у певній сфері. Це зводить нанівець зусилля вчених, для яких важливо, щоб отриманий результат удосконалив діяльність хоча б одного працівника, підрозділу, або, і цілої служби органів внутрішніх справ України.

З огляду на це, звернемо увагу на особливості впровадження результатів науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, отриманих у зв'язку з виконанням відомчими науково-дослідними установами МВС України замовлень структурних підрозділів.

Відповідно до п. 3.15 відомчого правового акта – Положення про організацію проведення НДР і ДКР у системі МВС України, затвердженого наказом № 154 від 15.05.2007 МВС України, за результатами виконання науково-дослідної та дослідно-конструкторської роботи виконавець складає акт здавання-приймання роботи, затверджує його і направляє замовникові.

Відповідно до п. 3.16 зазначеного вище Положення, замовник вивчає стан та якість виконання НД (ДКР) і, у разі згоди з отриманими результатами, підписує акт здавання-приймання. Протягом 5 днів після підписання акт здавання-приймання НД (ДКР) направляється виконавцю, а його копія до відділу моніторингу. Замовлення вважається виконаним з моменту підписання замовником акта здавання-приймання НДР або ДКР.

За результатами виконання річних планів НДР і ДКР виконавцем складається звіт, який разом з пояснювальною запискою підписується керівництвом, розглядається на засіданні Вченої ради ВНЗ (НДУ) або її наукового підрозділу та подається до відділу моніторингу [4, с. 49].

Отже, з огляду на зазначене вище, а також враховуючи власний практичний досвід роботи у сфері виконання науково-дослідних, а також дослідно-конструкторських робіт можемо стверджувати, що функціонуючий механізм впровадження результатів наукових досліджень, що виконуються на замовлення структурних підрозділів системи органів внутрішніх справ України, забезпечує достатню ступінь інтеграції результатів проведених досліджень у повсякденну діяльності органів внутрішніх справ України.

Зазначений позитивний рівень інтеграції, на нашу думку, основується та уможливлюється завдяки:

по-перше, безпосередній взаємодії зацікавленої в отриманні наукового результату сторони – замовника, а також виконавця – науково-дослідної установи, які поєднані діяльністю в межах одного відомства МВС України;

по-друге, наявності діючих механізмів організації та контролю державної реєстрації та обліку відкритих науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт;

по-третє, чіткій нормативній та нормативно-правовій регламентації процесів, що охоплюють всі стадії проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (планування, організації, виконання, звітності);

по-четверте, можливості та необхідності фактичного приймання замовником результатів проведеної наукової роботи, в процесі якого, здійснюється перевірка відповідності отриманого наукового результату, який впроваджується в практику діяльності підрозділів ОВС України, тим завданням, які ставилися для вирішення перед виконавцем – науково-дослідною установою.

Водночас слід зазначити, що відповідно до п. 2.1.1 Положення про організацію проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт в системі МВС

України, Міністерство та підрозділи органів внутрішніх справ виконують функцію замовника [4, с. 45]. Однак як свідчить практика, виконання наукових робіт у Державному науково-дослідному інституті МВС України, попри тісну взаємодію з більшістю практичних підрозділів органів внутрішніх справ України як виконавця і, як наслідок, розмаїття напрямів, за якими фахівці інституту забезпечують здійснення досліджень і отримання необхідного для впровадження наукового результату, деякі з підрозділів не взаємодіють з Інститутом. До таких підрозділів слід віднести, наприклад: Департамент оперативної служби; Департамент юридичного забезпечення; Управління боротьби з кіберзлочинністю; Управління міжнародних зв'язків; Відділ ветеринарної медицини та ін.

Причини зазначеного, на нашу думку, полягають не у відсутності наукового потенціалу відомчих наукового-дослідних установ, а в непоінформованості посадових осіб зазначених вище структурних підрозділів щодо можливості та механізму здійснення замовлення на проведення наукових робіт у рамках вирішення завдань, які покладаються на той чи інший підрозділ унаслідок практичного впровадження отриманого наукового результату.

Зазначена тенденція характерна й для територіальних підрозділів органів внутрішніх справ України, які фактично не взаємодіють напряму з науково-дослідними установами, а лише в кращому випадку через центральні підрозділи МВС України.

У зв'язку з цим, на нашу думку, для удосконалення можливостей здійснення взаємодії між замовником науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт – Міністерством і підрозділами органів внутрішніх справ та виконавцем – науково-дослідними установами МВС України, шляхом її розширення й поглиблення, необхідним вбачається розроблення та здійснення комплексу адміністративних заходів, спрямованих на інформування всіх без винятку представників структурних підрозділів апарату МВС України, а також їх територіальних підрозділів щодо можливостей здійснення означеної взаємодії та практичну користь отриманих та впроваджених наукових результатів.

Успішна реалізація зазначених заходів забезпечить більш глибоку інтеграцію науки в практичну проблематику виконання завдань, які покладаються на підрозділи органів внутрішніх справ за напрямами їх діяльності, та уможливить здійснити позитивний вплив наукового результату на удосконалення підходів до вирішення завдань у напрямі попередження, розслідування та розкриття злочинів та правопорушень.

Підводячи підсумок першої частини нашого дослідження, слід виділити особливості впровадження результатів проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт науково-дослідними установами в практику органів внутрішніх справ України, зокрема: 1) здійснюється в межах системи органів внутрішніх справ України, отже, і замовник, і виконавець є структурними підрозділами МВС України, що позитивним чином впливає, як на процес досягнення наукового результату, так і на його впровадження; 2) має чітке нормативно-правове регламентування; 3) здійснюється за результатами досягнення наукового результату за чітко сформованими і наданими пропозиціями замовника – структурних підрозділів ОВС України; 4) реалізація впровадження наукових результатів не охоплює, і як наслідок, не забезпечує всіх напрямів діяльності структурних підрозділів ОВС України; 5) чинний механізм практичного впровадження результатів наукових досліджень зводить до мінімуму здійснення фіктивного впровадження.

Переходячи до наступної частини нашого дослідження, слід згадати про впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ України

результатів одного з найбільш розроблювальних видів наукової роботи – дисертаційних досліджень.

Так, виконане дослідження проходить процес прилюдного захисту, після чого документи в місячний строк подаються до Департаменту атестації кадрів Міністерства освіти і науки України. Електронний примірник дисертаційного дослідження та автореферат подається до Українського інституту науково-технічної та економічної інформації (далі – УкрІНТЕІ). Відповідно до Порядку державної реєстрації та обліку відкритих науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій [5], УкрІНТЕІ здійснює функції щодо державної реєстрації та обліку розпочатих, виконуваних і закінчених науково-дослідних (дослідно-конструкторських робіт), науково-технічної продукції, яка створена під час проведення наукових робіт і дисертацій, а також підготовку і видачу в установленому порядку інформаційних матеріалів на запит органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, громадян України, формування фондів документів, поширення відповідної інформації.

Після прийняття Міністерством освіти і науки України рішення про видачу диплома доктора, кандидата наук перший примірник дисертації передається для зберігання до Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського [6]. На цьому і закінчується оприлюднення дисертаційних досліджень.

Окремо слід зазначити, що, зазвичай, у разі успішного захисту дисертації, спеціалізована вчена рада рекомендує здобувачу видати монографію за обраним напрямом дослідження. У монографії прийнято висвітлювати як саме дисертаційне дослідження, так і додаткові наукові розробки нагальних проблемних питань, що потребують вирішення за допомогою наукового інструменту. Водночас далеко не кожну дисертаційну роботу буде викладено в монографії.

Також слід зазначити, що на офіційному сайті Національної бібліотеки України імені В.І. Вернадського викладені у електронному вигляді автореферати дисертаційних досліджень, проте оновлення сайту відбувається з інтервалом більше півроку, і чомусь не всі автореферати там відображені.

Варто зазначити, що автореферат дисертаційного дослідження є коротким відображенням його основних положень. Однією зі структурних частин автореферату є “практичне значення одержаних результатів”. У ній вказується, де саме можуть застосовуватися отримані результати проведеного дослідження.

Аналіз наукових досліджень з актуальних проблем ОВС та висвітлення їх наукових результатів, які проведені за останні роки, свідчить про те, що всі вони виконані відповідно до цілої низки концепцій, державних програм та пріоритетних напрямів дослідження проблем діяльності органів внутрішніх справ, зокрема: адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку; теоретичних і прикладних проблем адміністративно-правового забезпечення участі працівників органів внутрішніх справ України в міжнародній миротворчій діяльності; правових та організаційних питань становлення, розвитку і функціонування міліції як невід’ємного елемента системи правоохоронних органів держави; аналізу теоретико-методологічних засад взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні; дослідженню правової природи громадського контролю за адміністративною діяльністю правоохоронних органів в Україні; адміністративно-правового механізму протидії корупції в ОВС; нових знань про правовий режим адміністративного права, які утворили концепцію системи адміністративно-правових режимів та діяльності органів внутрішніх справ щодо їх забезпечення;

особливостей адміністративно-правового регулювання управління органами внутрішніх справ тощо.

Водночас здійснений аналіз авторефератів дисертацій свідчить про те, що зазначені в їх змісті напрями можливого використання результатів, а значить і їх практичного впровадження, зазвичай, мають посилання на відповідні документи – "Акти впровадження результатів дисертацій", у змісті яких наголошується на фактах впровадження результатів дисертації за тим чи іншим конкретним напрямом і діяльність того чи іншого практичного підрозділу органів внутрішніх справ України. У більшості з них зазначеними напрямами є: науково-дослідний, навчальний, юридичний, законотворчий, правотворчий та правозастосовний.

Справа в тім, що відповідно до законодавства України дисертація, що має прикладне значення, тобто її результати спрямовані на досягнення практичних цілей, додатково до основного тексту повинна містити відомості та документи, що підтверджують практичне використання отриманих здобувачем результатів, а саме: впровадження у виробництво, достатню дослідно-виробничу перевірку, отримання нових кількісних і якісних показників, істотні переваги запропонованих технологій, зразків продукції, матеріалів тощо, а дисертація, що має теоретичне значення, – рекомендації щодо використання наукових висновків [6].

Водночас слід зазначити, що говорячи про впровадження результатів дисертаційного дослідження і, як наслідок, отримання відповідного акту впровадження за тим чи іншим напрямом, слід вести мову про часткове впровадження результатів проведеного наукового дослідження, оскільки означене впровадження відбувається до моменту повного захисту результатів проведеного дослідження. Зазначена особливість, на нашу думку, є додатковим свідченням недосконалості діючого механізму впровадження результатів дисертацій у практичну діяльність, у тому числі органів внутрішніх справ України, та не дозволяє в повній мірі практично використати та реалізувати результати проведених досліджень у форматі дисертацій вченими.

Резюмуючи викладене вище, виникає питання, чому наукові розробки, які є потрібними, не впроваджуються у повному обсязі? Відповідаючи на зазначене питання, вважаємо за доцільне навести за приклад експеримент, який був проведений у 2009 та 2011 роках співробітниками Федеральної державної казенної установи "Всеросійський науково-дослідний інститут МВС Російської Федерації" щодо стану ефективності наукового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ.

В експерименті взяли участь 379 співробітників, які обіймають керівні посади в органах внутрішніх справ. На основі опитування дев'яти регіонів Російської Федерації 30 % респондентів відмітили про недостатню кількість наукової продукції, яка поступає до практичних органів. Більше 50 % опитаних зазначили, що велика кількість наукових розробок "осідає" в кабінетах начальників. Значна частина респондентів зазначили, що причиною недоліків у науково-методичному забезпеченні діяльності ОВС є недосконалість організаційно-штатної роботи підрозділів [7, с. 15].

Оскільки в дослідженні слід акцентувати увагу не лише на вивченні проблематичних питань, які існують у досліджуваній темі, сфері, а на знаходженні оптимальних рішень, результатів та впровадженні останніх у практику. Зокрема, в концепціях, програмах наукової діяльності вищих навчальних закладів України одним із основних завдань проведення наукових досліджень є "сприяння впровадженню результатів у практику". Тобто, досліджуючи певну наукову проблематику, слід керуватися питаннями: а що принесе це дослідження? Що

покращиться від запропонованого? Таким чином, зазначене завдання повинно виконуватися в повному обсязі, що і буде запорукою ефективності наукової та практичної діяльності ОВС.

Завершуючи та підсумовуючи другу частину дослідження, на нашу думку, слід виділити особливості впровадження результатів дисертацій, отриманих у нашій країні, в практичну діяльність органів внутрішніх справ України, які прямо пов'язані з низьким рівнем та ефективністю реалізації наукового результату, серед них: 1) відсутність чіткої ефективної нормативно-правової бази, яка б урегульовувала не тільки питання безпосереднього здійснення впровадження часткових результатів на стадії захисту дисертації здобувачем, а й комплексного впровадження зазначених результатів вже після проведеного захисту; 2) невміння, а інколи, небажання молодих вчених реалізувати отриманий в процесі здійсненого власного дослідження науковий результат у практику діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України для вирішення певних проблемних питань або поліпшення умов, засобів, способів тощо, досягнення практичного результату в процесі вирішення службових завдань, що стоять перед працівниками системи МВС України; 3) невміння та небажання у разі здійснення вченим практичного впровадження результатів дисертацій висвітлити вже отриманий результат в аспекті його практичного впровадження; 4) відсутність на відомчому та державному рівні механізмів контролю фактів впровадження результатів проведених дисертацій у практичну діяльність.

Отже, резюмуючи викладене вище, слід зазначити, що науковий результат захищених дисертацій має бути відображений у наукових працях: наукових статтях, підручниках, навчальних посібниках, навчально-методичних та науково-практичних посібниках, довідниках, методичних та практичних рекомендаціях, дисертаціях (докторських, кандидатських), монографіях тощо. У такому разі результати зможуть використовуватися широким загалом. Втім, якщо наукова робота здійснюється на замовлення практичного органу, результат повинен бути найбільш доцільний для сприйняття, вивчення відповідно до специфіки роботи особового складу. В результаті усного опитування працівників практичних підрозділів ОВС України з'ясовано, що замовлення, які надходять від практичних підрозділів, свідчать, що найбільш доцільними та пріоритетними видами наукових результатів є: випуск нових зразків спеціальної техніки (технічних засобів); методичних рекомендацій; курсів лекцій.

Також слід зазначити про важливість спільних наукових робіт науковців ВНЗ та НДУ з практичними працівниками, що посилює знайдення оптимальних та ефективних результатів проведених робіт.

Знаходження оптимальних рішень, вирішення наявних проблем та суперечностей у діяльності ОВС є завданням наукових досліджень. Практичні дії та теоретичні основи являються запорукою ефективної діяльності ОВС із профілактики, запобігання, припинення та виявлення протиправних діянь.

Не слід забувати й про удосконалення правової бази у напрямі регулювання відносин у сфері впровадження результатів дисертацій у практичну діяльність органів внутрішніх справ України молодими вченими.

Тобто дотримання схеми: виконання наукової роботи, впровадження її результату в діяльність практичного підрозділу чи служби ОВС – є запорукою вдосконалення діяльності всієї системи органів внутрішніх справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 № 1977-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 12. – Ст. 165.

2. Етичний кодекс ученого України : Схвалено постановою загальних зборів НАН України від 15 квітня 2009 року № 2 // Бюлетень ВАК України. – 2011. – № 11. – С. 7–11.

3. Про внесення змін до Закону України "Про основи державної політики у сфері науки і науково-технічної діяльності" : Закон України від 01.12.1998 № 284-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 2–3. – Ст. 20.

4. Положення про організацію проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт у системі МВС України : Наказ МВС України від 15 травня 2007 року № 154 / Нормативно-розпорядчі документи щодо наукової та науково-технічної діяльності ДНДІ МВС України. – К. : СПД "Чалчинська Н.В.", 2010. – 135 с.

5. Про затвердження Порядку державної реєстрації та обліку відкритих науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій : Наказ МОН від 27.10.2008 № 977 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 27. – Ст. 96.

6. Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника : постанова Кабінету Міністрів від 7 березня 2007 р. № 423 // Атестаційний вісник. – 2012. – № 1. – Ст. 45.

7. *Мацкевич Р.С.* Административно-правовое регулирование внедрения научной продукции в практику деятельности органов внутренних дел : проблемы и пути их решения / Р.С. Мацкевич / Научный портал МВС России. – 2011. – № 3 (15). – С. 14–17.

Отримано 20.03.2015

УДК 342.9:351.741

О.О. Попова,
кандидат юридичних наук

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ КЛАСИФІКАЦІЇ МОНІТОРИНГОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОВС

У статті розглянуто класифікацію моніторингової діяльності щодо надання адміністративних послуг за важливими, на наш погляд, для цієї сфери параметрами, а також встановлено, що найбільш ефективним засобом підвищення якості надання адміністративних послуг, у тому числі у сфері внутрішніх справ, є правозахисний моніторинг.

Ключові слова: *моніторинг, якість надання адміністративних послуг, правозахисний моніторинг.*

В статье рассматривается классификация мониторинговой деятельности относительно предоставления административных услуг в соответствии с важными, на наш взгляд, для этой сферы параметрами, также установлено, что наиболее эффективным способом повышения качества предоставления административных услуг, в том числе в сфере внутренних дел, является правозащитный мониторинг.

Ключевые слова: *мониторинг, качество предоставления административных услуг, правозащитный мониторинг.*

In the paper the classification of monitoring of the activities according to important, in our opinion, parameters is considered, it is also established that the most effective way of the improvement of quality of providing administrative services, including the sphere of internal affairs, human rights monitoring is.

Keywords: *monitoring, quality of providing administrative services, human rights monitoring.*

Як відомо моніторингова діяльність є сучасним і досить ефективним засобом підвищення ефективності діяльності, зокрема щодо надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг. Це пояснюється досить широкими можливостями щодо вибору форм і методів реалізації цієї діяльності, її незаангажованістю та низьким рівнем бюрократизму.

Проблематика моніторингу в сфері надання адміністративних послуг органів внутрішніх справ була предметом дослідження таких науковців і практиків, як: В.К. Батчаєв, Ю.Л. Бєлоусов, І.Б. Коліушко, В.П. Тимощук та інших. Однак у зв'язку з активним зростанням актуальності та практичної значущості цієї проблематики існує нагальна потреба в її подальшому вивченні та дослідженні.

Для того, щоб зрозуміти механізм здійснення моніторингової діяльності, розглянемо її класифікацію та відповідні особливості за низкою важливих щодо сфери надання адміністративних послуг аспектів.

За суб'єктом здійснення.

1. Державний (здійснюється державними організаціями, у тому числі науковими та науково-дослідними установами).

2. Недержавний (виконується громадськими організаціями та міжнародними організаціями). Однією з особливостей такого виду моніторингу є сприяння налагодженню ефективного зворотного зв'язку між державними органами та організаціями громадянського суспільства.

Так, сьогодні маємо позитивний досвід плідної комунікації МВС і громадськості щодо моніторингової діяльності у сфері надання адміністративних послуг органів внутрішніх справ. Прикладом є функціонування створених протягом 2005–2010 рр. Міністерством внутрішніх справ України за сприяння неурядових організацій інституцій, важливих для встановлення громадського контролю над діяльністю міліції та її відповідності міжнародним стандартам у галузі прав людини, серед яких, зокрема, Управління моніторингу дотримання прав людини в діяльності органів внутрішніх справ (далі – УМДПЛ) (з 2008 р.).

Ця інституція була унікальним підрозділом для України з 2008 по 2010 рр., як структурний підрозділ МВС України по суті виконувала функції Поліцейського омбудсмена за такими напрямами: контроль за дотриманням прав людини працівниками ОВС; аналіз українського законодавства у сфері захисту прав людини; підготовка аналітичних та інформаційних матеріалів, пов'язаних з проблематикою дотримання прав людини; популяризація знань про права людини серед працівників державних установ; проведення опитувань громадської думки, спрямованих на оцінку ефективності роботи міліції; розробка та реалізація форм участі громадськості в цивільному контролі за дотриманням прав людини в правоохоронній діяльності; створення спеціальної мережі моніторів за діяльністю правоохоронців; підготовка періодичних аналітичних звітів щодо дотримання прав людини в українській міліції [1].

Сьогодні УМДПЛ вже в якості громадської організації, але на засадах тісної співпраці з МВС України приділяє значну увагу моніторингу якості надання адміністративних послуг ОВС. Так, за результатами цієї діяльності вийшло друком науково-практичне видання "Адміністративні послуги МВС та ДМС: Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження" [2].

Слід зазначити, що запорукою успіху УМДПЛ стало те, що ця організація була створена із залученням колишніх працівників правоохоронних органів. Як професіонали, вони спроможні адекватно оцінити ту чи іншу ситуацію, специфіку роботи, реальний внесок працівника ОВС, а як громадяни – рівень забезпечення прав і свобод людини та громадянина. На нашу думку, функціонування подібної інституції в структурі МВС України сприяло би її більш ефективній роботі та гармонізації відносин між правоохоронними органами і громадськістю.

3. Моніторинг у міжнародних відносинах, котрий становить діяльність міжнародних організацій щодо контролю за виконанням державами своїх зобов'язань за міжнародними угодами (наприклад, здійснюється через використання моніторингових механізмів Європейського суду з прав людини, шляхом міжнародного спостереження за виборами тощо, а також "Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг" – проект міжнародної технічної допомоги, який фінансується Європейським Союзом та Програмою розвитку ООН в Україні (ПРООН) та впроваджується ПРООН у партнерстві з громадським об'єднанням "Самопоміч" (м. Львів) [3]).

4. Комбінований моніторинг, який може здійснюватися державними структурами або органами публічної влади спільно з громадськими організаціями.

Яскравим прикладом такої співпраці може слугувати діяльність Центру політико-правових реформ – недержавного аналітичного центру, створеного у 1996 р. після прийняття Конституції України, метою якого є сприяння проведенню

реформ у політико-правовій сфері, зокрема сфері надання адміністративних послуг, задля утвердження в Україні демократії, верховенства права та належного урядування [4]).

Ця діяльність відбувається в тісній співпраці з органами публічної влади та державними науково-дослідними установами, наприклад: з Національною академією наук України – у дослідженні інституції адміністративних послуг та виданні посібника "Адміністративні послуги" [5], а також у підготовці науково-практичного коментаря до Закону України "Про адміністративні послуги", з метою надання допомоги практичним працівникам у виконанні вимог Закону [6]; з органами публічної влади в аспекті вивчення питань, пов'язаних зі створенням та організацією роботи центрів надання адміністративних послуг як кращої організаційної форми забезпечення надання цих послуг усім категоріям приватних осіб. Це видання здійснене завдяки Швейцарсько-українському Проекту "Підтримка децентралізації в Україні "DESPRO" та "Муніципальної програми врядування та сталого розвитку", що впроваджується Програмою розвитку ООН в Україні за підтримки Швейцарської Конфедерації і містить інформацію щодо кращих практик організації надання адміністративних послуг в містах України, з урахуванням змін і досягнень упродовж другої половини 2010–2011 рр. [6].

За методологією виконання.

1. Динамічний – аналізуються дані про динаміку розвитку або зміни визначених показників об'єкта, як правило, цей вид моніторингу здійснюється щодо вивчення кількісних показників за певними проміжками часу (наприклад, кількість осіб, які звертаються за отриманням певних видів послуг або кількість власників зброї, тобто осіб, що отримали дозвіл на зберігання і носіння зброї).

2. Конкурентний – паралельно за єдиною методологією досліджуються одна або декілька ідентичних або подібних систем (наприклад, вивчення громадської думки щодо якості обслуговування у загальних та відомчих (як-то по лінії ДДАІ МВС, ДМС України) центрах надання адміністративних послуг.

3. Порівняльний – порівнюються окремі показники або результати більш конкретних комплексних досліджень, проведених за однаковими критеріями, кількох систем одного рівня або вищих і нижчих систем (наприклад, визначення динаміки зміни якості надання в Україні адміністративних послуг протягом 2012 та 2013 років).

4. Комплексний – поєднує в собі методи дослідження, що використовуються у різних видах моніторингів.

За цілями.

1. Інформаційний – полягає у структуризації, систематизації, накопиченні та розповсюдженні відповідної інформації.

2. Базовий (фоновий) – виявляє нові проблеми, небезпеки, тенденції до того, як вони стануть осмисленими на рівні управління (наприклад, вивчення змін і тенденцій у сфері обігу зброї або в міграційній сфері з метою здійснення ефективної нормотворчої діяльності). Здійснюється шляхом постійного спостереження та періодичного вимірювання показників, що характеризують певні зміни досліджуваного об'єкта.

3. Проблемний – з'ясування закономірностей, процесів, небезпек, проблем, які вже відомі, й розуміння, усунення, коригування яких є важливим з погляду управління.

За способом впливу на досліджуваний об'єкт.

1. Попереджувальний – розглядається як система регулярного вимірювання змін, що відбуваються в суспільстві або якихось його підгрупах, за умови постійного

застосування одних і тих же принципів вибірки й одного і того ж інструментарію для збору даних. Такий моніторинг здійснюється систематично, охоплюючи певний проміжок часу, протягом якого відбуваються активні зміни об'єкта дослідження (адміністративних послуг органів внутрішніх справ), зокрема в момент його активного розвитку та перебудови, з метою вивчення динаміки цих процесів та здійснення ефективного планування його розвитку. Зазначений моніторинг здійснюється, як правило, державними організаціями або на їх замовлення.

2. Соціально-політичний моніторинг – постійний, систематичний збір інформації з метою спостереження і контролю за ходом розвитку соціально-політичного явища або процесу та його прогнозування. Суб'єктами здійснення цього виду моніторингу можуть бути як громадські організації, так і заклади соціологічних досліджень. Так, активну участь у здійсненні моніторингу надання органами внутрішніх справ України адміністративних послуг беруть Харківський інститут соціологічних досліджень та Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (результатом такої діяльності є, зокрема, Звіт за результатами соціологічного дослідження надання адміністративних послуг ДМС та МВС України, проведеного у 2013 році) [2, с. 2].

За об'єктом. Така класифікація моніторингової діяльності передбачає наявність великої кількості видів її здійснення, зокрема за сферами державного управління (прикладом такої класифікації є моніторинг надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ України та вибіркове дослідження діяльності окремих структурних підрозділів органів внутрішніх справ щодо надання таких послуг).

Залежно від галузі застосування моніторингова діяльність у сфері надання адміністративних послуг ОВС, зокрема, спрямовується на вивчення якості надання адміністративних послуг за певними критеріями (наприклад, за критерієм результативності) з метою оптимізації відповідних адміністративних процедур і підвищення ефективності діяльності адміністративних органів. Також слід зазначити, що будь-які аспекти якості надання послуг нерозривно пов'язані із задоволенням потреб та інтересів суб'єктів звернення.

Злежно від цільових установок відповідна моніторингова діяльність може бути спрямована, зокрема, на вивчення ситуації щодо дотримання прав людини, оскільки право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, в тому числі й за наданням адміністративних послуг, закріплене у ст. 40 розділу II Конституції України [7].

Виходячи із зазначеного вище та усталеного в юридичній науці розуміння моніторингу як безперервного стеження за певним процесом, з метою виявлення його відповідності бажаному результату, можемо сформулювати визначення моніторингу прав людини [8, с. 538].

Отже, *моніторинг прав людини* – це заплановане, систематизоване дослідження певної сфери суспільних відносин, що проводиться за певною схемою з метою досягнення позитивних змін без застосування активного втручання.

Моніторинг *якості надання адміністративних послуг ОВС* – це вивчення та аналіз відповідності функціонування системи надання адміністративних послуг ОВС законодавчо визначеним принципам надання таких послуг на основі критеріїв якості.

Моніторинг прав людини та якості надання адміністративних послуг ОВС – це безперервне дослідження відповідності функціонування системи надання адміністративних послуг ОВС законодавству України, суб'єктивним правам та інтересам суб'єктів звернення, що здійснюється як державними, так і громадськими

організаціями з метою підвищення якості, доступності адміністративних послуг та ефективності їх надання.

Мета моніторингу прав людини та якості надання органами внутрішніх справ адміністративних послуг – підвищення якості та вдосконалення процесу надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, а також підвищення прозорості та підзвітності органів внутрішніх справ через залучення громадськості.

Відповідно, *моніторинг прав людини* – це заплановане, систематизоване дослідження певної сфери суспільних відносин, що проводиться за визначеною схемою, з метою досягнення позитивних змін без застосування активного втручання.

Особливої актуальності правозахисному моніторингу в сучасній Україні надає те, що сьогодення зобов'язує нашу державу забезпечувати ефективне функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // umdpl.info/rus/index.php?r=2.1.

2. Адміністративні послуги ДМС та МВС: Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : науково-практичне видання / Під заг. ред. Бєлоусова Ю.Л., Батчаєва В.К. – К. : 2013 р. – 92 с.

3. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики. – К., 2013. – 120 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http : // undp.org.ua/files/ua_64594Monitoring_Poslug.

4. Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.pravo.org.ua.

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

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.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2005. – 1728 с.

Отримано 20.01.2015

УДК 342.922

О.Ю. Іващенко,
кандидат юридичних наук

СТАН РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню проблематики адміністративних послуг в Україні. Розглянуто основні тенденції та кроки, необхідні для активізації процесу реформування системи надання адміністративних послуг на сучасному етапі.

***Ключові слова**: адміністративна реформа, публічна адміністрація, адміністративні послуги, адміністративна процедура, центр надання адміністративних послуг.*

Статья посвящена исследованию проблематики административных услуг в Украине. Рассмотрены основные тенденции и шаги, необходимые для активизации процесса реформирования системы предоставления административных услуг на современном этапе.

***Ключевые слова:** административная реформа, публичная администрация, административные услуги, административная процедура, центр предоставления административных услуг.*

Paper is devoted to the research of the range of problems of administrative services' delivery system in Ukraine. The main trends and steps needed for the promotion of the process of reforming of the administrative services' delivery system at the modern stage are considered.

***Keywords:** administrative reform, public administration, administrative services, administrative procedure, administrative services' delivery center.*

Виклики сьогодення та інтеграція України до європейського політичного, економічного, правового простору з метою набуття членства в Європейському Союзі є головним зовнішньополітичним пріоритетом України та знаходить підтримку більшості українських громадян у всіх регіонах країни. Про це свідчить підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом у 2014 році.

Цей процес неможливий без реформування публічної адміністрації в напрямі наближення її до світових стандартів як з теоретико-правової, так і організаційної точки зору, що є одним з ключових та невідкладних етапів адміністративної реформи [1].

Одним з ланцюгів цього складного процесу є створення в країні дієвої системи надання адміністративних послуг, що на сучасному етапі є однією з умов ефективної діяльності публічної адміністрації на користь громадян.

Державно-управлінська діяльність має перетворюватися з переважно владно-розпорядчої стосовно людини на діяльність, що, головним чином, забезпечує пріоритет прав особи у її стосунках з державою і зорієнтована на надання громадянам адміністративних послуг [2].

Питання адміністративних послуг в Україні значною мірою потребують ґрунтовних наукових досліджень та відповідного подальшого адміністративно-правового оформлення. Безперечно, вони були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, І. Бородін,

І. Голосніченко, Є. Додін, І. Каліушко, Р. Калюжний, В. Колпаков, Т. Коломоєць, А. Комзюк, О. Кузьменко, О. Курінний, І. Лазарев, Д. Лук'янець, О. Миколенко, Н. Мироненко, В. Перепелюк, В. Поліщук, Б. Савченко, М. Тищенко, В. Тимощук та ін.

Теорію публічних послуг запозичено з досвіду розвинених держав (Велика Британія, США, Канада тощо), у яких з 80-х років XX ст. відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою та громадянами. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам [1]. Відповідно, громадяни у взаємовідносинах із владою є не прохачами послуг, а їх споживачами. При цьому держава в особі публічних суб'єктів орієнтується на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача ("клієнта"), його запити та очікування.

В Україні при використанні категорії "послуги" головну увагу акцентують на юридичних аспектах і, зокрема, на адміністративній процедурі їх надання. Це можна пояснити тим, що головними ідеологами запровадження теорії послуг є, насамперед, представники науки адміністративного права – В.Б. Авер'янов, І.Б. Коліушко та ін. При цьому сама проблематика адміністративних послуг є достатньо новою і для науки адміністративного права, і для практики.

Оцінюючи сукупність суспільних відносин, що підлягають регулюванню адміністративним правом, необхідно мати на увазі те, що у сфері регулювання адміністративного права перебуває весь спектр відносин, які формуються у процесі діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації покладених на них завдань і функцій держави. При цьому пріоритети в діяльності органів виконавчої влади в сучасних умовах суттєво змінилися. Зокрема, перехід до ринкових засад в економіці України вплинув і на зміст державного управління у цій сфері. Якщо, зважаючи на складну ситуацію в країні з вимушеним веденням військових дій, у справі охорони громадського порядку і безпеки та в окремих напрямах адміністративно-політичної діяльності державно-владний вплив посилюється, то економіка потребує більшої незалежності від держави й активнішого використання відповідних важелів ринкової саморегуляції.

Водночас термін "адміністративні послуги" спрямовано не на виокремлення нового виду відносин між державними органами і приватними (фізичними і юридичними) особами, а на змістовну переоцінку характеру їх взаємовідносин. Адже владне розпорядництво з боку державних органів, їх посадових осіб – це один формат оцінки їх відносин з громадянами чи юридичними особами, а надання тими самими суб'єктами адміністративних послуг останнім – зовсім інший.

Дефініція "послуги" акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, необхідних для забезпечення належної реалізації ними своїх прав й охоронюваних законом інтересів. І це цілком закономірно, оскільки державна влада – це реалізація не тільки правомочностей, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним. І таких обов'язків з її боку з'являтиметься дедалі більше відповідно до подальшої демократизації Української держави [3].

Перша офіційна згадка про державні послуги була в Законі України "Про оподаткування прибутку підприємств", у якому надавалось визначення цих послуг як будь-яких платних, обов'язковість отримання яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами й

організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. У Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 р. зазначалось, що виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створюється для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі управлінських, послуг; держава бере на себе лише ті послуги, які в цей період розвитку суспільства відсутні на ринку послуг і які вона в змозі гарантувати [4]. Але в Концепції, на жаль, не надавалось визначення управлінських, державних, адміністративних послуг, що й викликало в подальшому виникнення різноманітних термінів, які позначали послуги у сфері державного управління.

На законодавчому рівні поняття "адміністративна послуга" було оформлено з прийняттям 6 вересня 2012 року Закону України "Про адміністративні послуги". Згідно з цим законом "адміністративна послуга – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону" [5].

18–19 грудня 2014 року в Києві відбулась конференція на тему "Підвищення якості адміністративних послуг шляхом посилення впливу громадянського суспільства на державну політику у цій сфері", організована Центром політико-правових реформ, Асоціацією українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів та за підтримки Європейського Союзу. У конференції взяли участь представники органів державної влади та громадських організацій з усієї України. Під час конференції були обговорені актуальні проблеми, стан реформування системи надання адміністративних послуг в Україні та вплив громадськості на ці процеси. Основними напрямами реформи системи надання адміністративних послуг означені такі:

– дерегуляція – скорочення кількості послуг та їх адміністративне спрощення;

– децентралізація – передача повноважень з надання базових адміністративних послуг органам місцевого самоврядування;

– спрощення процедур надання адміністративних послуг, особливо базових, з цією метою слід якнайшвидше ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс;

– активізація процесу створення дієвих центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП);

– впорядкування відносин щодо оплати адміністративних послуг;

– запровадження електронних адміністративних послуг, що є найкращим механізмом такого реформування;

– готовність та вмотивованість працівників органів влади до надання електронних послуг.

Урядовий план дій "Відновлення країни", представлений 4 вересня 2014 року, передбачає створення мережі "Прозорих офісів" з метою реформування неефективного державного апарату. План дій передбачає прийняття урядових рішень для створення такої мережі. Відповідно до Закону України "Про адміністративні послуги", "прозорі офіси" – центри надання адміністративних послуг (ЦНАП) – уже мали бути створені впродовж 2013 р. міськими радами міст обласного значення та районними державними адміністраціями в містах – районних центрах.

Вперше в Україні було створено Центр надання адміністративних послуг "Прозорий офіс" у Вінницькій області у 2008 р., який з моменту його створення став об'єктом уваги всієї активної частини місцевого самоврядування України та навіть вищих органів державної влади, зокрема Президента України. У жовтні

2010 р. було відкрито Центр надання адміністративних послуг в Івано-Франківську. Держкомпідприємництвом було розроблено відповідну методичну базу (рекомендації, положення) щодо запровадження видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності, які направлено органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування.

За останні роки на реалізацію Закону України "Про адміністративні послуги" ухвалена низка важливих підзаконних нормативно-правових актів. Це Постанова Кабінету міністрів України "Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг" від 1 серпня 2013 р. Вона врегульовує деякі питання щодо надання адміністративних послуг та впровадження супутніх послуг. Постановою Кабінету міністрів України № 494 "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" від 1 жовтня 2014 р. забороняється відносити до супутніх послуг надання консультацій, інформації, пов'язаних з наданням адміністративних послуг, продаж бланків заяв та інших документів, необхідних для звернення щодо надання адміністративних послуг, та надання допомоги в їх заповненні. Розпорядженням Кабінету міністрів України № 523-р від 16 травня 2014 р. затверджено перелік із 52 послуг органів виконавчої влади, що надаватимуться через ЦНАП, зокрема таких:

– реєстрація актів цивільного стану;

– реєстрація місця проживання;

– видача паспортів (спочатку паспорти громадянина Україні, а з 1 січня 2015 року і закордонні паспорти);

– реєстрація фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб;

– реєстрація прав на нерухоме майно;

– вирішення земельних питань.

Фактично ця Постанова стосується послуг, що надаються Укрдержреєстром, Державною міграційною службою та Держземагенством.

Ця постанова передбачає поетапну передачу цих послуг до надання через ЦНАП. Прийняття постанови – це перший реальний крок до децентралізації і наближення послуг до споживачів, адже ЦНАПи утворюються при міських радах та районних державних адміністраціях [6].

Але, на жаль, спостерігається певне гальмування виконання цієї постанови відповідними органами виконавчої влади.

На сьогодні офіційно 647 центрів надання адміністративних послуг функціонують при міських радах міст обласного значення: в Західній Україні (Івано-Франківськ, Луцьк, Вінниця, Хмельницький), Центральній Україні (Дніпропетровськ, Кривий Ріг, Павлоград, Дніпродзержинськ), Східній та Північній Україні (Харків, Луганськ, Суми, Чернігів, Житомир) і в Києві. За даними Мінекономрозвитку щодо діяльності ЦНАП великих міст (з населенням понад 100 тис. мешканців) та згідно з даними громадського моніторингу та експертними даними, отриманими в результаті здійснення моніторингу за розробленою Центром політико-правових реформ і партнерами методикою, 1/3 з них відповідають необхідним критеріям, тобто є належними; 1/3 з них мають приміщення, але в них бракує послуг та відвідувачів; 1/3 – взагалі неналежні ЦНАП, при РДА – належні ЦНАП швидше як виняток (10–20%). Простежується неналежна якість ЦНАП в обласних центрах.

В усіх цих містах ЦНАП уже створені та приймають відвідувачів. Більшість їх відповідають основним критеріям зручності для відвідувачів: мають відкритий простір прийому замість коридорів та кабінетів, приймають людей понад 42 години на тиждень (щодня, крім неділі, без обідніх перерв, в окремі дні тижня – до

восьмої години вечора), зручні місця очікування в черзі та прийому відвідувачів, електронну чергу замість живої.

Тим часом у роботі багатьох ЦНАП існують типові проблеми та помилки. Частина з цих проблем пов'язана з недосконалістю законодавства, а частина – є упущеннями самих центрів.

Типовими проблемами неналежних ЦНАП є такі: малий перелік послуг, невідповідне приміщення, збереження "паралельного прийому", диференційовані прийомні години, невиконана підготовча робота, незмінені процедури, наявність черг, неготовність до надання базових адміністративних послуг, неналагоджена належна комунікація зі споживачами послуг.

Певною перешкодою на шляху реформи, зокрема у роботі ЦНАП виявилася неузгодженість Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" із Законом України "Про адміністративні послуги". З прийняттям останнього дозвільні центри мали стати частиною ЦНАП. Але виникла низка практичних проблем. Спочатку було обмеження у виконанні державними адміністраторами дозвільного центру функцій адміністраторів ЦНАП.

Надання послуг реєстраторів через ЦНАП, повернення функції реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців до органів самоврядування частково вирішило б проблеми з чергами та дало б можливість керівникам ЦНАП забезпечувати належну кількість працівників для прийому відвідувачів

Чимало ЦНАП не мають затверджених документів, що регулюють їхню діяльність**.** Наприклад, не затверджений регламент, перелік послуг чи інформаційні та технологічні картки, хоча вони мають бути затверджені відповідно до закону. Переважно це залежить від добросовісності органу, який утворює центр надання адміністративних послуг. Низка міських рад взагалі довго не ухвалювали рішення про створення ЦНАП. Ще гірше, що в деяких містах і районах тепер нові керівники теж "підозріло" ставляться до ЦНАП, бо не довіряють усьому, що робилося в попередні роки. Хоча саме цю реформу потрібно не ревізувати, а поглиблювати [7].

Одним з важливих елементів реформування системи надання адміністративних послуг є необхідність запровадження в Україні електронних послуг. За відсутності національної системи електронної взаємодії, впровадженого єдиного державного порталу адміністративних послуг та електронної взаємодії органів влади, певною мірою, цей процес відбувається через реалізацію органами влади окремих пілотних (дослідних) проектів та забезпечення надання електронної звітності.

Водночас в Україні, як і в інших країнах, роль "локомотиву" у запровадженні електронних послуг виконує бізнес. Наразі в Україні успішно запроваджуються послуги Інтернет-банкінгу, Інтернет-трейдінгу та Інтернет-страхування, розвивається напрям продажу товарів та послуг через Інтернет (он-лайн квитки, одяг, електронні товари). Окремо потрібно зазначити електронні платіжні сервіси, такі як оплата комунальних послуг, оплата за послуги Інтернет, телефонію тощо.

Завдяки використанню таких послуг громадяни поступово формують впевненість та довіру до електронного способу їх отримання. За даними опитування громадської думки, 33 % мешканців України, які користуються Інтернетом, використовували електронні послуги, що надаються бізнесом, а 42 % – здійснювали електронні платежі. Проте 96 % користувачів ніколи не намагалися отримати адміністративні послуги в електронний спосіб [8].

Процес переведення адміністративних послуг в електронну форму повинен бути нормативно закріплений, методично забезпечений та адміністративно мотивований. Міжнародний досвід показує, що одним із кращих способів стимулювання

надання адміністративних послуг в електронній формі є стандартизація їх надання – розробка чітких організаційних та техніко-технологічних правил та вимог.

Отже, наявна ситуація в Україні у сфері надання адміністративних послуг потребує негайного реформування, що передбачає поглиблення та інтенсифікацію усіх розпочатих процесів у цій сфері задля того, щоб досягти основної, на нашу думку, мети реформування системи надання адміністративних послуг в Україні – зробити адміністративні послуги зручними та доступними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Центр політико-правових реформ / І.Б. Коліушко (відп. ред.), В.П. Тимощук (авт.-упоряд.). – К. : Факт, 2003. – 496 с.

2. *Іващенко О.Ю.* Оскарження адміністративних послуг в Україні та Великій Британії (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Іващенко. – К., 2012. – 234 с.

3. *Авер'янов В. Б.* Демократизація адміністративного права – ключове завдання його реформування / В. Б. Авер'янов // Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

4. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225.

5. Про адміністративні послуги : Закон України від 26 вер. 2012 року № 5203 – VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 32. – С. 409.

6. Програма розвитку ООН в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.ua.undp.org/

7. *Добрянська Н.* Центри надання адміністративних послуг – шлях подолання бюрократії та корупції / Н. Добрянська // Дзеркало тижня. Україна. – 2014 – № 33. – С. 4.

8. Проект до обговорення : Зелена книга з електронного урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // etransformation.org.ua/2014/11/17/318/.

Отримано 30.03.2015

УДК 342.9:349.414

В.Д. Швець,
кандидат юридичних наук

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОСЯГАННЯ НА ПРАВА І СВОБОДИ СУБ'ЄКТІВ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

Стаття присвячена характеристиці адміністративної відповідальності за посягання на права і свободи суб'єктів землекористування. Охарактеризовано правопорушення як підстава адміністративної відповідальності у сфері захисту суб'єктів землекористування, при цьому акцентовано увагу на співвідношенні понять суспільної небезпечності та суспільної шкідливості. Надано визначення адміністративної відповідальності у сфері захисту суб'єктів землекористування, а також охарактеризовано її мету. Зроблено висновок про доцільність підтримання пропозиції вчених щодо запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення вимог земельного законодавства.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, адміністративні правопорушення, земельні правопорушення, захист суб'єктів землекористування, адміністративна відповідальність юридичних осіб.*

Статья посвящена характеристике административной ответственности за посягательство на права и свободы субъектов землепользования. В работе проанализированы основные черты административной ответственности за посягательство на права и свободы субъектов землепользования. Охарактеризовано правонарушение как основание административной ответственности в сфере защиты субъектов землепользования, при этом акцентировано внимание на соотношении понятий общественной опасности и общественного вреда. Определено понятие административной ответственности в сфере защиты субъектов землепользования, а также охарактеризована ее цель. Сделан вывод о целесообразности поддержания предложения ученых относительно внедрения административной ответственности юридических лиц за нарушение требований земельного законодательства.

Ключевые слова: *административная ответственность, административные правонарушения, земельные правонарушения, защита субъектов землепользования, административная ответственность юридических лиц.*

Paper is devoted to the administrative responsibility for the infringement of the rights and freedoms of the subjects of land use. The paper analyzes the main features of administrative responsibility for the infringement of the rights and freedoms of the subjects of land use. The offence as a basis of administrative responsibility in the sphere of protection of the subjects of land use is described, while the attention is focused on the relations between the concepts of public danger and public harm. The concept of administrative liability in the sphere of protection of the subjects of land use is defined, and its purpose is described. The conclusion about the expediency of maintaining the proposals of scientists regarding the introduction of administrative liability of legal persons for the violation of land legislation.

Keywords: *administrative responsibility, administrative offence, the offense of the land, protection of the subjects of land use, administrative liability of legal persons.*

Одним зі способів захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів землекористування є притягнення винних до відповідного різновиду юридичної відповідальності. Стаття 211 Земельного кодексу України [1] передбачає перелік порушень, за які громадяни та юридичні особи несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність відповідно до законодавства. Адміністративна відповідальність є одним із дієвих засобів захисту прав та законних інтересів у сфері землекористування.

Дослідження поняття та характеристики адміністративної відповідальності, у тому числі й у сфері земельних правопорушень, було об'єктом значної уваги таких вчених-правників: С.М. Алфьорова, С.В. Ващенко, М.М. Долгополової, А.П. Купіна, О.В. Насушної, Л.В. Коваль, О.О. Погрібного, В.М. Манохіна та ін. У сучасних умовах землекористування особливої актуальності набуває характеристика адміністративної відповідальності за посягання на права і свободи суб'єктів землекористування. Доцільно акцентувати увагу на тому, що адміністративну відповідальність за посягання на права та свободи суб'єктів землекористування треба відрізняти від адміністративної відповідальності за посягання на права та свободи суб'єктів землекористування як суб'єктів інших правовідносин, зокрема господарських, де об'єктом протиправних посягань є свобода здійснення ними своєї господарської діяльності.

Наприклад, дискримінація підприємців органами влади і управління, що передбачена статтею 166-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, несе безпосередню загрозу правам та свободам юридичних та фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, які в багатьох випадках є й суб'єктами землекористування, проте, це адміністративне правопорушення безпосередньо стосується саме господарських, підприємницьких інтересів суб'єктів господарювання – землекористувачів і не посягає на їх права і свободи у сфері землекористування.

Метою статті є надання визначення поняття та мети адміністративної відповідальності у сфері захисту суб'єктів землекористування, а також встановлення кола суб'єктів цього різновиду адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність за посягання на права і свободи суб'єктів землекористування має всі ознаки цього різновиду юридичної відповідальності, а саме: 1) має зовнішній характер; 2) застосовується лише за вчинення правопорушення; 3) пов'язана з державним примусом у формах каральних і правовідновлюючих заходів; 4) визначена в нормах права; 5) притягнення правопорушника до відповідальності здійснюється в певному процесуальному порядку; 6) притягнення до відповідальності здійснюється уповноваженими державними органами та посадовими особами; 7) винна у вчиненні правопорушення особа несе певні втрати матеріального та побутового характеру, які передбачені законом [2, с. 197]. Проте для цієї сфери адміністративної відповідальності властиві й певні специфічні риси, зокрема: спрямованість на захист прав та законних інтересів землекористувача; різноманітність безпосередніх об'єктів протиправної поведінки суб'єктів адміністративно-правової відповідальності, що в процесі їх скоєння призводять до порушення в реалізації суб'єктами землекористування своїх прав, свобод та законних інтересів.

На думку О.В. Насушної, адміністративне правопорушення (проступок) у сфері земельного законодавства характеризується такими ознаками: здійснюється як у формі дії, так і бездіяльності; порушує норми земельного законодавства; є суспільно небезпечним діянням; є винним діянням, що вчиняється умисно або з необережності; суб'єктом адміністративного правопорушення у сфері земельного

законодавства є повнолітні та осудні фізичні особи, а також спеціальні суб'єкти, які мають специфічні властивості, наявність яких дозволяє цих осіб притягнути до адміністративної відповідальності за конкретною статтею (наприклад, посадові особи); тягне за собою застосування покарання, передбаченого діючим законодавством; завжди пов'язане з земельними ресурсами. Таким чином, під адміністративним проступком у галузі земельного законодавства (земельним правопорушенням) О.В. Насушна пропонує розуміти суспільно небезпечне, протиправне, винне діяння, вчинене деліктоздатною особою у формі дії чи бездіяльності, яке порушує вимоги земельного законодавства та за яке передбачена адміністративна відповідальність [3]. Однак, з огляду на зазначене вище, доцільно зауважити, що виключно "земельні" правопорушення не вичерпують підстави застосування адміністративної відповідальності за посягання на права і свободи суб'єктів землекористування.

Адміністративним правопорушенням як підставі адміністративної відповідальності у сфері захисту суб'єктів землекористування притаманна ознака невідповідності суспільним інтересам, що проявляється в суспільній шкідливості або небезпечності таких діянь. Ключовою проблемою в дослідженні ознак адміністративного проступку протягом багатьох десятиліть залишається з'ясування співвідношення категорій "суспільна небезпека" і "шкідливість" [4, с. 49]. При з'ясуванні категоріальної відмінності або практичної тотожності понять "суспільна небезпечність" та "суспільна шкідливість" протиправного діяння доцільно звернути увагу на обґрунтованість твердження Л.В. Коваль про те, що Кодекс України про адміністративні правопорушення прямо не називає проступки "суспільно небезпечними", але й не закриває шлях до цього [5, с. 74]. На думку С.В. Ківалова, всі протиправні діяння, у тому числі адміністративні проступки, суспільно небезпечні та відрізняються від злочинів тільки ступенем суспільної небезпеки [6, с. 17]. Подібної точки зору дотримуються й російські вчені С.С. Бородін та С.С. Громико, які вважають, що сутність адміністративного правопорушення визначається його суспільною небезпекою [7, с. 199–200]. Як вважає Л.Л. Попов, адміністративним правопорушенням приналежна не просто шкода чи шкідливість, а саме суспільна небезпечність як матеріальна ознака будь-якого правопорушення [8, с. 172]. Погрібний О.О. стверджує, що адміністративні проступки відрізняються від злочинів меншим ступенем суспільної небезпеки, відсутністю значної шкоди для суспільства, яку завдають йому злочини [9, с. 21]. Іншої позиції дотримується В.М. Манохін, який вважає, що всі протиправні діяння є шкідливими для суспільства, проте суспільно небезпечними можна визнати такі, що заподіяли або можуть заподіяти суттєву шкоду суспільним відносинам. Антисуспільний характер таких діянь є настільки великим, що вони є небезпечними для нашого суспільства, а тому визнані злочинами і боротьба з ними ведеться шляхом залучення винних до кримінальної відповідальності. Проступки, як правило, через малу значущість не є суспільно небезпечними [10, с. 229]. Такого ж погляду на відсутність ознак суспільної небезпечності в адміністративних проступках дотримується й А.П. Клюшніченко, на його погляд, суспільно небезпечними є тільки злочини, а адміністративний проступок – суспільно шкідливим [11, с. 18]. На думку Л.С. Явича, асоціальність, суспільна небезпека чи шкідливість становлять матеріальний зміст правопорушень як особливого соціального явища [12, с. 256]. Менів Л.Д. вважає, що ознакою адміністративного проступку у сфері порушення законодавства про захист прав споживачів є суспільна шкідливість, яка і є тим критерієм, що відмежовує адміністративний проступок від злочину [13]. Отже, на основі викладеного можна зробити висновок про відсутність єдиної точки зору з приводу основних ознак адміністративного правопорушення.

Загальновизнаним в теорії адміністративного права є положення, що суспільна шкідливість (небезпечність) є невід'ємною ознакою адміністративного правопорушення; тобто адміністративним правопорушенням може бути виключно те діяння, яке реалізується всупереч суспільним інтересам, веде до порушення правопорядку в певній сфері суспільного життя. На відміну від адміністративного законодавства, Кримінальний кодекс України у ч. 1 ст. 11 прямо зазначає, що злочин – це передбачене кримінальним законом суспільно-небезпечне винне каране діяння (дія чи бездіяльність), вчинене суб'єктом злочину. Суспільна небезпечність діяння, віднесеного до поняття злочину, є тою виразною ознакою, що вказує на особливе негативне значення цього діяння для суспільного правопорядку. Тоді як адміністративне правопорушення є діянням, що за ступенем свого негативного впливу на правовідносини не містить всієї повноти суспільної небезпечності, характерної для кримінально-караного діяння. Таким чином, суспільну шкідливість адміністративно-караних посягань на права, свободи та законні інтереси суб'єктів землекористування можна вважати нижчим ступенем суспільної небезпечності, і саме ця ступінь суспільної небезпечності – суспільна шкідливість – вочевидь є ознакою діяння, за яке передбачена адміністративна відповідальність.

Суспільну шкідливість як ознаку адміністративного посягання на права, свободи та законні інтереси суб'єктів землекористування можна визначити як менший ступінь суспільної небезпечності, таке посягання на охоронювані законом права, свободи та законні інтереси суб'єктів землекористування, при якому відсутні ознаки злочину.

Адміністративна відповідальність у сфері захисту суб'єктів землекористування – це різновид юридичної відповідальності щодо застосування уповноваженим органом чи посадовою особою адміністративного стягнення до особи, яка вчинила суспільно негативне діяння, що відрізняється суспільною шкідливістю, нижчим рівнем суспільної небезпечності і віднесене до адміністративного правопорушення, наслідком якого є порушення прав та законних інтересів суб'єктів землекористування або виникнення безпосередньої загрози такого порушення.

Метою адміністративної відповідальності за порушення прав та законних інтересів суб'єктів землекористування є припинення самого порушення, відновлення порядку реалізації землекористувачем своїх прав, свобод та законних інтересів, попередження повторного вчинення відповідних правопорушень з боку осіб, що були притягнуті до адміністративної відповідальності, та попередження вчинення подібних правопорушень з боку інших осіб.

Також значною мірою сьогодні набуває актуальності питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб, у тому числі й за правопорушення у сфері посягання на права і свободи суб'єктів землекористування. У чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення [14] до адміністративної відповідальності за порушення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів землекористування залучаються лише фізичні особи (громадяни) і посадові особи. Як справедливо підкреслює Н.В. Бондарчук, законодавством деяких країн Європейського Союзу та Росії передбачена можливість притягнення до адміністративної відповідальності також і юридичних осіб. Досвід таких європейських країн, як Німеччина, Італія, Португалія показує, що для припинення зростання правопорушень, скоєних корпораціями, вони пішли шляхом освоєння інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб. Найбільше цей інститут використовується в юридичній практиці Європейського Союзу. Простежується певна світова тенденція у вирішенні цієї проблеми. В Україні інститут відповідальності юридичних осіб стає активно затребуваним і виправданим ще і внаслідок того, що в нас

виникає безліч господарюючих суб'єктів, які часто не мають, на відміну від державних підприємств, ясної і формально встановленої структури управління або приховують її [15, с. 409]. На думку Лоїка Г.К. та Диптана С.А., відсутність адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення у сфері використання та охорони земель послаблює механізм боротьби з адміністративними правопорушеннями у сфері землекористування. Ці науковці пропонують створити окремий розділ Кодексу України про адміністративні правопорушення під назвою "Адміністративна відповідальність юридичних осіб", в якому необхідно визначити відповідальність за порушення земельного законодавства юридичними особами [16, с. 179–181]. Доцільно підтримати пропозиції вчених щодо запровадження адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення вимог земельного законодавства, але не шляхом виділення окремого розділу в Кодексі України про адміністративні правопорушення, присвяченого юридичним особам, а через поширення окремих норм, що передбачають відповідальність, у тому числі й за посягання на права та свободи суб'єктів землекористування на юридичних осіб. Запропоноване сприятиме, по-перше, усуненню дублювання окремих складів адміністративних правопорушень, по-друге, введе до кола суб'єктів адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Окремих досліджень як необхідного елементу механізму адміністративно-правового захисту суб'єктів землекористування потребують види і заходи адміністративної відповідальності за порушення прав суб'єктів землекористування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 3. – Ст. 27.

2. *Алфьоров С.М.* Адміністративне право. Загальна частина : навч. посібник / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова та ін. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 216 с.

3. *Насушна О.В.* Деякі питання щодо застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб за порушення ними земельного законодавства / О.В. Насущна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.rusnauka.com/25_NPM_2009/Pravo/51292.doc.htm.

4. *Краснова М.* Правове забезпечення екологічної безпеки : роль науково-практичного фактора / М.Краснова, Є. Позняк // Право України. – 2000. – № 5. – С. 49–51.

5. *Коваль Л.В.* Адміністративне право України / Л.В. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.

6. *Кивалов С.В.* Таможенное право (административная ответственность за нарушение таможенных правил) / С.В. Кивалов. – Одесса : НПФ Астропринт. – 1996. – 175 с.

7. Административное право. Общая и Особенная часть : курс лекций / С.С. Бородин, С.С. Громыко. – СПб. : Изд-во : ГУАП. – 2007. – 432 с.

8. Административное право / Под. ред. Л.Л. Попова. – 2-е издание. – М. : Юристъ. – 2005. – 703 с.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – 2-ге видання. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців "Правова єдність". – 2008. – 781 с.

10. Советское административное право / Под ред. В. Манохина. – М. : Юридическая литература. – 1977. – 544 с.

11. *Клюшниченко А.П.* Меры административного принуждения, применяемые милицией : учебное пособие / А.П. Клюшниченко. – К. : НИ и РИО КВШ МВД СССР им Ф.Э. Дзержинского. – 1979. – 96 с.

12. *Явич Л.С.* Общая теория права / Л.С. Явич. – Изд-во Ленинград. ун-та. – 1975. – 286 с.

13. *Менів Л.Д.* До питання співвідношення понять "суспільної небезпеки" і "суспільної шкідливості" адміністративного проступку у сфері порушення законодавства про захист прав споживачів / Л.Д. Менів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // intkonf.org/meniv-ld-do-pitannya-spivvidnoshennya-ponyat-suspilnoyi-nebezpeki-i-suspilnoyi-shkidlivisti-administrativnogo-prostupku-u-sferi-porushennya-zakonodavstva-pro-zahist-prav-spozhivachiv/.

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

15. *Бондарчук Н.В.* Актуальні питання адміністративної відповідальності за земельні правопорушення / Н.В. Бондарчук // Ученые записки Таврического национального универси-

тета им. В.И. Вернадского. Серия “Юридические науки”. – 2011. – Т. 24 (63). – № 2. – С. 407–411.

16. *Лоїк Г.К.* Проблеми адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення вимог земельного законодавства України / Г.К. Лоїк, С.А. Диптан // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права : зб. наук. праць Міжнар. наук.-практ. конф. 30–31 жовтня 2009 р., Київ / за заг. ред. В.М. Єрмоленка та ін. – К. : ІРІДІУМ, 2009. – С. 179–181.

Отримано 18.03.2015

УДК 343.85:343.35:061.2

О.З. Захарчук,
кандидат юридичних наук

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ЗАПОБІГАННІ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

У статті досліджуються окремі аспекти запобігання і протидії корупції та роль громадських організацій у цьому процесі. Проаналізовано особливості функціонування громадських організацій в Україні. Запропоновано механізми участі громадських організацій в антикорупційних заходах.

Ключові слова: *корупція, громадянське суспільство, запобігання, протидія корупції.*

В статье исследуются отдельные аспекты предотвращения и противодействия коррупции и роль общественных организаций в этом процессе. Проанализированы особенности функционирования общественных организаций в Украине. Предложены механизмы участия общественных организаций в антикоррупционных мероприятиях.

Ключевые слова: *коррупция, гражданское общество, предотвращение, противодействие коррупции.*

In the paper several aspects of the prevention and counteraction to the corruption and a role of public organizations in this process are investigated. Features of the functioning of public organizations in Ukraine are analyzed. Mechanisms of the participation of public organizations in anti-corruption actions are offered.

Keywords: *corruption, civil society, prevention, corruption counteraction*

Реалії сьогодення показують, що корупція в Україні є однією з головних проблем, яка потребує невідкладного вирішення. Таке явище становить загрозу для розвитку демократичної держави, спотворює суспільну мораль та деформує наслідки проведених економічних, політичних та соціальних реформ. Вагомим важелем для протидії та запобігання цьому соціальному злу, на нашу думку, є залучення громадських організацій.

Метою статті є дослідження поняття та особливостей функціонування громадських організацій в Україні, їх ролі та значення в протидії та запобіганні корупції, аналіз чинного законодавства з цього приводу.

Проблема корупції була предметом дослідження таких науковців: М. Мельника, М. Михальченка, А. Алексєєва, В. Геращенко, Н. Котова, О. Романюка, А. Прокоп'єва, В. Тація, С. Телешуна, Ю. Тарана, О. Рудика, Є. Перегуда, І. Рейтеровича, В.Щербаня та ін.

Досвід розвинутих країн переконливо свідчить, що серед головних механізмів протидії корупції визначальну роль відіграють інститути громадянського суспільства. Саме вони більше за все зацікавлені в такій перемозі. Залучаючи громадські організації до повноцінної співпраці при вирішенні проблем подібного масштабу, держава отримує можливість підвищити довіру суспільства, а це дає шанс досягти поставленої мети [9, с. 127].

За останні роки в багатьох країнах світу створені громадські організації, які присвятили себе саме боротьбі з корупцією. Найбільш відома з них – міжнародна

організація "Транспаренсі Інтернейшнл", яка має свої філіали в більшості країн світу. Аналіз індексу корумпованості, який проводить ця організація, свідчить, що Україна залишається однією з найбільш корумпованих країн світу: в 2006 р. вона посідала 99 місце, в 2010 р. – 134, у 2011 р. – 152, в 2012 р. – 144 місце, в 2013 р. – 146 місце, у 2014 р. – 142 місце [1]. Як видно зі статистичних даних, корупція в Україні з кожним роком лише набирає обертів, що свідчить про неефективність заходів та методів протидії такому негативному явищу та про необхідність проведення докорінних структурних перетворень.

На нашу думку, саме громадські організації як інститут громадянського суспільства повинні органічно взаємодіяти з державою, здійснюючи суспільний контроль за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

За даними опитування, жителі України вважають громадські організації найменш корумпованою сферою, у порівнянні з державною владою, політикою та економікою в цілому, з місцевим самоврядуванням, окремими державними інститутами та органами, політичними партіями, профспілками, а також зі сферами вищої і середньої освіти та медицини. Наприклад, якщо 47 % громадян вважають, що все охоплено корупцією у судовій системі, 45 % – у державній владі в цілому та в правоохоронних органах, 43 % – у політичній сфері, то для громадських організацій цей показник становить 16 % [2].

Згідно зі ст. 96 Конституції України громадяни України мають право на свободу, об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом у інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [7].

Згідно із Законом України "Про громадські об'єднання" громадська організація позиціонується як громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи, тобто це добровільне об'єднання фізичних осіб для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, культурних, екологічних та інших інтересів [3].

Варто зауважити, що законодавство, яке регулює діяльність громадських об'єднань, містить ряд загальних антикорупційних положень і положень, спрямованих на забезпечення доброчесності в цій сфері.

Насамперед, вони передбачені Законом України "Про громадські об'єднання". Цей закон серед принципів утворення і діяльності громадських об'єднань передбачає такі принципи, як: відсутність майнового інтересу їх членів (учасників), прозорість, відкритість і публічність.

Зауважимо, що Закон України "Про об'єднання громадян", який втратив чинність 1 січня 2013 року, не містив принципу відсутності майнових інтересів членів громадських організацій. Однак, на нашу думку, зміст цього принципу є надзвичайно важливим.

Відповідно до Закону України "Про громадські об'єднання" відсутність майнового інтересу означає, що члени (учасники) громадського об'єднання не мають права на частку майна громадського об'єднання та не відповідають за його зобов'язаннями. Доходи або майно (активи) громадського об'єднання не підлягають розподілу між його членами (учасниками) і не можуть використовуватися для вигоди будь-якого окремого члена (учасника) громадського об'єднання, його посадових осіб (крім оплати їх праці та відрахувань на соціальні заходи).

Прозорість і відкритість передбачають право всіх членів (учасників) громадського об'єднання мати вільний доступ до інформації про його діяльність, у тому числі про прийняті громадським об'єднанням рішення та здійснені заходи, а також обов'язок громадського об'єднання забезпечувати такий доступ. Публічність означає, що громадські об'єднання інформують громадськість про свої мету (цілі) та діяльність [3].

До антикорупційних "запобіжників" також можуть бути віднесені положення цього закону, якими визначено обмеження щодо утворення та діяльності громадських об'єднань. Так, згідно зі ст. 37 Конституції України утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються [7].

Таку ж спрямованість мають положення ст. 22 Закону України "Про громадські об'єднання", якими встановлено заборону втручання органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у діяльність громадських об'єднань, так само, як і втручання громадських об'єднань у діяльність органів державної влади, органів влади АР Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (крім випадків, передбачених законом).

Антикорупційний характер має законодавче регулювання фінансової підтримки та звітності громадських об'єднань. Відповідно до такого регулювання громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону. При цьому громадські об'єднання, які отримують фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету, місцевих бюджетів, зобов'язані подавати та оприлюднювати звіти про цільове використання цих коштів відповідно до закону. Така норма є важливим інструментом для попередження у виникненні корупції.

Відповідно до ст. 3 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" одним з основних принципів діяльності із запобігання і протидії корупції є участь громадськості у заходах, спрямованих на реалізацію цих завдань.

Перш за все, роль громадських організацій полягає у сприянні прозорості функціонування владних структур, що, у свою чергу, створює сприятливі умови для запобігання корупції, виявлення фактів корупційних правопорушень і притягнення винних осіб до відповідальності [8, с. 254].

Активна дієва стратегія використання громадських організацій дасть можливість змінити колективну свідомість, перевести її зі стану зневіри і заляканості в активний стан широкої протидії корупції і відповідальності за нашу державу [12, с. 144].

Вагоме значення громадському контролю як одному з найоптимальніших механізмів протидії корупції приділяється в міжнародних документах. Так, принципи та форми участі суспільства в попередженні корупції і протидії їй визначені у ст. 13 Конвенції ООН проти корупції та охоплюють, зокрема: посилення прозорості і сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень; забезпечення для громадськості ефективного доступу до інформації; здійснення заходів з інформування громадськості, які б сприяли створенню атмосфери нетерпимості до корупції; повагу, заохочення і захист свободи пошуку, отримання і поширення інформації про корупцію [6].

В Україні існує досить багато громадських організацій антикорупційного спрямування, проте ефективність їх діяльності та можливості впливу на владу дуже обмежені.

Насамперед, це пов'язано з поверхневим законодавчим закріпленням їх повноважень. Відповідно до Закону України "Про запобігання та протидію корупції" до прав громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників, а також повноважень окремих громадян у діяльності щодо запобігання корупції належать такі права.

1. Повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості.

Суттєвим недоліком у цьому положенні є відсутність механізму реагування зазначених органів чи організацій на інформацію, надану громадськими організаціями щодо виявлених ними корупційних проявів та діянь. На нашу думку, реалізація цього права повинна бути закріплена на законодавчому рівні, зокрема визначена в підзаконному нормативно-правовому акті.

2. Запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України "Про доступ до публічної інформації", інформацію про діяльність щодо запобігання корупції.

Так, спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції зобов'язані щороку не пізніше 10 лютого оприлюднювати інформацію про вжиті заходи щодо протидії корупції та про осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. У цьому положенні йдеться про створення ефективного механізму доступу громадян до інформації про діяльність органів державної влади та їх посадових осіб, а також органів місцевого самоврядування.

3. Проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій. На жаль, цією нормою не передбачена експертиза нормативних актів місцевих органів влади.

Проведення громадської антикорупційної експертизи чинних нормативно-правових актів, проектів нормативно-правових актів, а також оприлюднення її результатів здійснюються за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством. Однак у законі не передбачені значення такої експертизи та наслідки у випадку виявлення факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

4. Брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції.

5. Вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції.

6. Проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції.

7. Проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції. Йдеться, зокрема про консультації, що надаються громадянам через

мережу правових громадських приймалень, з питань діяльності державних органів, а також роз'яснення щодо антикорупційного законодавства України з метою негативного ставлення до проявів корупції та виявлення факторів, що їм сприяють.

8. Здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [3].

Незважаючи на те, що чинним законодавством передбачено широке залучення громадськості до запобігання і протидії корупції, аналіз цієї проблеми чітко засвідчує, що в реаліях сьогодення дієва, наступальна, системна стратегія взаємодії влади із громадськістю щодо локалізації цього зла практично відсутня. Основною, ключовою підставою цієї проблеми є відсутність у країні волі й бажання правлячої державної та політичної еліти до протидії корупції. Тому й нині ведуться дискусії щодо ефективності антикорупційної боротьби саме за допомогою громадських організацій.

Досліджуючи цю тему, А. Тіньков стверджує, що до основних механізмів протидії політичній корупції, які можуть застосовувати у своїй діяльності громадські організації, слід віднести моніторинг діяльності органів влади, захист прав та свобод громадян, забезпечення інформаційної відкритості у суспільстві про стан корупції та результативність антикорупційних заходів, організацію просвітницької роботи з населенням та окремими соціальними групами, сприяння підвищенню рівня життя населення [11, с. 201].

Крім цього, на нашу думку, зусилля громадських організацій повинні бути спрямовані на:

– організацію суспільної активності громадян;

– створення належного інформаційного середовища;

– формування правової свідомості та створення суспільної нетерпимості до корупційної поведінки.

Одними з ефективних інструментів контролю над корупцією бюрократичного апарату є свобода слова і засоби масової інформації. Зокрема, здійснюється інформування населення через друковані засоби масової інформації, радіо та телебачення про діяльність державних органів, негативний вплив корупції на авторитет державної влади і суспільство в цілому тощо. Висвітлення засобами масової інформації проявів корупції має загальнопревентивне значення, а також безпосередньо впливає на застосування антикорупційних правових норм до конкретних посадових осіб.

Протягом останніх років особливо загострилася дискусія про необхідність прийняття закону "Про громадський контроль", де варто передбачити механізми протидії корупції саме інститутами громадянського суспільства.

Практична відсутність участі громадських організацій у контролі за діяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування тягне за собою неефективність та формалізм у заходах щодо протидії корупції. Саме тому Є. Невмержицький пропонує об'єднати зусилля численних громадських організацій, які вже створені і певним чином задекларувати свої антикорупційні наміри, під егідою єдиного центру, наприклад Центру антикорупційних технологій, який і став би провідним науково-дослідним, аналітичним, координаційним і контролюючим громадським центром у протидії корупції. Широкі повноваження такого центру доцільно визначити в спеціальному законі [9, с. 127]. Ми погоджуємося з такими думками науковця, адже створення та розвиток таких інститутів є важливою передумовою успіху, оскільки ці структури об'єднує загальна мета і вони мають у своєму розпорядженні різноманітні ресурси.

Основною формою державної підтримки громадських організацій повинна стати чітка, адекватна побудова правової бази, реальне забезпечення стратегії та механізмів правового захисту інтересів громадянського суспільства, насамперед, захист основних прав і свобод громадянина України, ефективне забезпечення запобіганню, протидії й локалізації корупції, позбавлення можливості втручання держави у сферу діяльності інститутів громадянського суспільства. На нашу думку, Верховна Рада України має достатній потенціал у сфері формування антикорупційної політики та створення правових механізмів протидії корупції, хоча на практиці антикорупційна законодавча діяльність парламенту не є системною.

На жаль, в Україні діяльність громадських організацій поки що не стала реальним механізмом, що може запропонувати дієві важелі впливу на ситуацію у сфері запобігання і протидії корупції. Насамперед, це пов'язано з низькою організацією суспільної активності та слабкістю суспільних інститутів. Потребує реформування законодавство з приводу взаємодії громадських організацій з владою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.transparency.org.ua.

2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.razumkov.org.ua/files/category_journal/Corupt_2013_nn2_embd.pdf.

3. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст. 1.

4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 40. – Ст. 404.

5. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 504.

6. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции // United Nations Office on Drugs and Crime [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http : // www.unodc.org/pdf/ corruption/publications_unodc_convention-r.pdf

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

8. *Мельник М.І.* Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.

9. *Невмержицький Є.* Інститути громадянського суспільства у протидії корупції / Є. Невмержицький // Право України. – 2008. – № 12. – С. 126–132.

10. *Невмержицький Є.* Корупція в Україні : проблеми посилення протидії / Є. Невмержицький // Право України. – 2014. – № 1. – С. 298–309.

11. *Тіньков А.Л.* Роль громадських організацій у протидії політичній корупції / А.Л. Тіньков // Вісник НАДУ. – 2010. – № 3. – С. 199–206.

12. *Француз А.* Інститути громадянського суспільства у заходах запобігання і протидії корупції в Україні / А. Француз // Право України. – 2014. – № 4. – С. 141–147.

Отримано 04.02.2015

УДК 346.548:061.2

В.Л. Приступлюк

ДІЯЛЬНІСТЬ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ ЯК ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

У статті розглядаються форми захисту прав споживачів та визначено співвідношення їх зі способами захисту. Окрема увага приділяється громадським організаціям як одній із форм захисту прав споживачів, проблемам їх функціонування в Україні та зарубіжному досвіду громадського руху, спрямованого на захист прав споживачів. Визначено проблемні аспекти взаємодії державних органів та громадських організацій у сфері захисту прав споживачів.

Ключові слова: *захист прав споживачів, форма захисту, способи захисту, громадська організація, консюмеризм.*

В статье рассматриваются формы защиты прав потребителей и определено соотношение их со способами защиты. Особое внимание уделяется общественным организациям как одной из форм защиты прав потребителей, проблемам их функционирования в Украине и зарубежному опыту общественного движения, направленного на защиту прав потребителей. Определены проблемные аспекты взаимодействия государственных органов и общественных организаций в сфере защиты прав потребителей.

Ключевые слова: *защита прав потребителей, форма защиты, способы защиты, общественная организация, консюмеризм.*

In paper the forms of consumer protection are considered and their ratio with the ways of protection is defined. The special attention is paid to public organizations as one of the forms of consumer protection, to problems of their functioning in Ukraine and to the foreign experience of the social movement directed at consumer protection. Problem aspects of the interaction of government bodies and public organizations in the sphere of consumer protection are defined.

Keywords: *consumer protection, protection form, ways of protection, public organization, consumerism.*

Проблема захисту прав споживачів є надзвичайно актуальною, зважаючи на погіршення рівня якості життя, що спричинено поширенням на українському ринку підроблених товарів та послуг, недобросовісну конкуренцію, існування перешкод у реалізації права на відшкодування шкоди, завданої споживачам виробниками товарів, та ін. Хоча нормативно-правове забезпечення прав споживачів у цілому відповідає міжнародним стандартам, сучасні реалії свідчать про необхідність покращення стану забезпечення захисту прав споживачів, оскільки захист прав і свобод людини повинен бути пріоритетом державної політики.

Орієнтуючись на досвід зарубіжних країн, одним із позитивних напрямів удосконалення форм захисту прав споживачів в Україні слід вважати розвиток громадського руху на захист прав споживачів, оскільки це стимулюватиме державу враховувати інтереси суспільства при прийняті важливих нормативно-правових актів та рішень, які стосуються споживчих прав. Консюмеризм, розвиток якого набув всесвітнього поширення, передбачає активну участь самих споживачів,

об'єднаних у колективні організації, у здійсненні захисту своїх прав. Необхідною умовою розвитку громадської форми захисту цих прав є підтримка з боку держави, її активне сприяння та взаємодія із громадськими організаціями.

Мета статті полягає в розмежуванні форм та способів захисту прав споживачів, теоретико-правовому аналізі положень нормативно-правових актів, які регулюють діяльність громадських організацій та їхню взаємодію із державою у сфері захисту прав споживачів та вироблення пропозицій щодо розвитку громадсь-кого руху, спрямованого на захист споживчих прав в Україні, на основі врахування досвіду зарубіжних країн.

Сучасні нерівноправні умови, в яких знаходяться споживач та недобросовісний виробник, яскраво ілюструють необхідність удосконалення механізму захисту прав споживачів, особливо створення державою належних умов для активізації участі громадськості в забезпеченні своїх споживчих прав. Вагомість дослідження механізму захисту прав споживачів підтверджується тим, що реформа у сфері захисту прав споживачів була проголошена у Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" за напрямом відповідальності з метою впровадження для українців європейських стандартів життя та забезпечення гарантованих прав споживачів [4].

Питання форм та способів захисту прав споживачів в Україні, а також в зарубіжних державах досліджувалось багатьма науковцями, зокрема Г.М. Грабовською, О. Звєрєвою, Т.О. Кагалом, В.А. Кройтором, А. Крупником, О.Ю. Черняк та ін., необхідність їх вдосконалення та гармонізації з міжнародними стандартами активно обговорювали громадські експерти, висловлювались пропозиції у ЗМІ.

Тому в умовах неефективності здійснення державою захисту прав споживачів, як показує практика, позитивним зрушенням може стати активна участь громадських організацій у вирішенні завдань захисту цих прав, за умови підтримки з боку держави, що є ключовою проблемою на шляху розвитку громадського руху за права споживачів в Україні.

Право громадян на захист своїх споживчих прав є елементом права на захист прав людини, гарантованого нам міжнародно-правовими актами з захисту прав людини та Конституцією України. Так, зокрема, Основний закон передбачає державний контроль якості і безпечності продукції, послуг та робіт, сприяння державою діяльності громадських організацій споживачів [3].

Нормативно-правове забезпечення захисту прав споживачів в Україні відповідає в цілому міжнародним стандартам, існує велика кількість нормативно-правових актів, які деталізують положення Конституції України в цій сфері. Високий рівень захисту споживчих прав передбачає застосування галузевих норм цивільного, адміністративного, кримінального права, тому захист прав споживачів слід визначати як комплексний інститут права, норми якого спрямовані на врегулювання правовідносин, що виникають у процесі задоволення споживачем своїх особистих побутових потреб і мають охороняти та захищати ці права у випадку їх порушення [11, с. 9].

Захист прав споживачів здійснюється за допомогою певного механізму, який включає в себе такі елементи: форму здійснення захисту, засоби та способи захисту. При цьому, досліджуючи питання форми, в якій може здійснюватись захист прав споживачів, важливим моментом є визначення обсягу кожної із категорій та співвідношення між ними.

Як зазначає Г.А. Осетинська, під формою захисту в правовій науці розуміють сукупність внутрішньо узгоджених заходів, які спрямовані на захист прав та

інтересів споживачів, які охороняються законом. При цьому встановлена форма передбачає певний процедурний та процесуальний порядок, в межах якого здійснюються відповідні заходи, які визначають процедуру та умови такого звернення. Способами захисту є передбачені нормами права, які регулюють питання захисту прав споживачів, вимоги, з якими особа звертається за відновленням своїх порушених прав, або самостійні дії, які споживач має право вчиняти при цьому [10, с. 9]. Тобто форма є широким поняттям та вимагає дотримання певного порядку і застосування визначених способів у процесі здійснення захисту порушених прав споживача.

Зважаючи на увесь спектр прав, якими наділяється особа, споживчі права якої порушені, в правовій науці виділяють дві основні форми захисту: юрисдикційну, (сюди відносяться громадська форма, державний (адміністративний) захист та судовий захист) і неюрисдикційну (передбачає право особи на самозахист), або ж розрізняють судову та позасудову форми захисту [5, с. 63].

Громадська форма захисту є юрисдикційною та позасудовою формою захисту і передбачає захист колективних інтересів споживачів, закріплена в Законі України "Про захист прав споживачів", відповідно до змісту якої громадянам надається право заснування об'єднань споживачів задля захисту своїх споживчих прав та інтересів та передбачені права таких громадських організацій [2]. Діяльність цих громадських правозахисних організацій здійснюється на засадах Закону України "Про громадські об'єднання", відповідно до норм якого громадською організацією є об'єднання, засновники та члени (учасники) якого є фізичними особами [1].

Характерною ознакою є той факт, що за умови здійснення захисту прав споживачів у громадській формі відбувається взаємодія громадських організацій (об'єднань споживачів) з органами державної влади та місцевого самоврядування, тому, на нашу думку, таку діяльність можна назвати змішаною, яка поєднує елементи інших юрисдикційних форм.

Так, взаємодія громадських організацій із судом проявляється у випадку подання об'єднанням споживачів як суб'єкта, що становить колективний інтерес, позову до судового органу, що надає можливість відстоювання публічних інтересів у сфері захисту прав споживачів. Взаємозв'язок із державою проявляється в тому, що законодавством передбачено сприяння державою діяльності громадських організацій у сфері захисту споживачів, зокрема надання фінансової підтримки та проведення інформаційних консультацій, залучення громадських експертів до проведення експертних досліджень та процесу підготовки нормативно-правових актів, які регулюють питання захисту споживчих прав.

Як справедливо зазначає В.А. Кройтор, саме громадські організації, створені у США, Канаді, Франції та Німеччині в середині минулого століття, стояли біля витоків консюмеризму – руху, спрямованого на захист прав споживачів, однак їхня діяльність не була ефективною, оскільки на етапі свого становлення цей рух не відчував підтримки з боку держави, тому вони здатні були вирішити лише поодинокі питання [8].

Характеризуючи сучасний стан консюмерського руху, слід констатувати, що він набув глобального характеру, що підтверджується створенням міжнародних організацій у сфері захисту прав споживачів. Громадські організації ефективно функціонують у багатьох країнах світу, беручи участь як у створенні нормативної бази, так і на практиці у вирішенні питань, які виникають у сфері захисту прав споживачів. В Україні перші громадські організації захисту прав споживачів почали з'являтися в кінці радянської епохи, у 80-ті роки, тому можна вести мову про те, що громадський рух за права споживачів ще не має таких міцних традицій,

як, скажімо, у європейських країнах і на своєму шляху стикається із багатьма труднощами та перешкодами.

На сьогодні в Україні існує велика кількість громадських організацій, які захищають права споживачів. Т.О. Кагал запропонував класифікувати їх на дві групи за сферою здійснюваних повноважень [7, с. 15]. Так, до першої він відносить громадські організації, мета діяльності яких полягає в задоволенні соціальних, економічних, культурних та інших інтересів, тому вони не мають широких повноважень у сфері захисту прав споживачів, а другу групу становлять організації, які створені задля захисту порушених споживчих прав громадян.

На нашу думку, організації, які належать до другої групи, можна детальніше поділити за сферою поширення на міжнародні, загальнонаціональні, регіональні та місцеві. До загальнонаціональних українських громадських організацій у сфері захисту прав споживачів належать Спілка об'єднань громадян "Всеукраїнська Федерація Споживачів "ПУЛЬС", Всеукраїнська громадська організація "Асоціація споживачів "Громадський контроль якості, стандартів, безпеки продукції", Союз споживачів України, Українська асоціація споживачів, Товариство захисту прав споживачів "Закон", Інститут споживчих програм, Науково-дослідний центр незалежних споживчих експертиз "Тест" [13].

На сьогодні в Україні відповідно до законодавчих положень громадські організації у сфері захисту прав споживачів наділяються широким спектром прав – вони займаються питаннями споживчої освіти, поширенням інформації серед населення, беруть участь у проведенні споживчих експертиз та в законотворчому процесі, представляють інтереси у відносинах із державними органами та підприємствами, організаціями, взаємодіють у процесі захисту прав споживачів із державними структурами. Проте попри законодавчу регламентацію громадська форма захисту прав споживачів зіштовхується із неможливістю реалізації своїх прав та можливостей на практиці.

Так, у першу чергу, громадські організації у сфері захисту прав споживачів не відчувають реальної підтримки з боку держави, зокрема фінансової, на отримання якої вони мають право із фондів Державного бюджету відповідно до Закону України "Про громадські об'єднання" [1]. У багатьох європейських країнах (Німеччина, Хорватія, Великобританія, Польща, Швеція) державою створені ефективні механізми фінансування діяльності громадських організацій, які надають схвалені державою послуги в соціальній сфері шляхом звільнення їх від оподаткування, наданням фінансування із місцевих бюджетів та бюджетів державного рівня або ж ці послуги оплачуються державою.

На нашу думку, перейняття нашою державою європейського досвіду сприятиме покращенню ефективності діяльності громадських організацій та посилюватиме взаємодію громадськості та держави на шляху реформування сфери захисту прав споживачів. Звичайно, тут мається на увазі не повне фінансування всіх об'єднань споживачів, а лише часткове фінансування організацій, які зможуть підтвердити результативність своєї діяльності у сфері захисту прав споживачів з метою надання стимулів для розвитку громадської форми захисту прав споживачів.

З проблеми неналежного фінансування випливає обмежена можливість українських громадських захисників реалізувати своє право на проведення незалежних експертних досліджень у споживчій сфері. Це означає, що виробники товарів та надавачі послуг мають переваги перед споживачами, оскільки посилаються на результати лише власних перевірок.

Важливим кроком у розвитку громадської форми захисту прав споживачів має стати посилення взаємодії громадських організацій із державними органами

в рамках вдосконалення нормативно-правової основи захисту прав споживачів. На нашу думку, це повинно відбуватись шляхом залучення громадських експертів до проведення експертиз нормативно-правових актів державних органів та органів місцевого самоврядування, які поширюють свою дію на сферу захисту прав споживачів. Висновки експертиз громадських організацій повинні реально враховуватись органами, які приймають нормативно-правові акти, це посилить суспільний контроль за діяльністю відповідних органів у сфері захисту прав споживачів, змусить поважати громадську думку.

Досліджуючи діяльність громадських організацій, А. Крупник вказує на показовий для України досвід зарубіжних держав у цьому плані. Так, у Німеччині діє Об'єднання союзів споживачів ФРН, результати дослідницької діяльності якого мають важливе значення на формування законодавчої бази захисту прав споживачів та впливають на ринок товарів і послуг [9].

Слід зазначити, що українське суспільство ще не достатньо готове активно захищати свої споживчі права. Громадяни дуже часто ігнорують ці порушення, адже мають низький рівень довіри до врегулювання відновлення їхніх порушених прав правовими засобами або ж не володіють інформацією про те, яким стандартам повинні відповідати товари і послуги. Тому пріоритетним завданням, яке повинно покращити стан обізнаності громадян у своїх правах та можливостях їх захисту як споживачів, є інформування населення та запровадження в Україні системи споживчої освіти в школах та професійно-технічних закладах. Вирішення цих питань повинно проходити із залученням саме авторитетних громадських організацій, які висвітлюють важливу інформацію про якість продуктів та товарів, послуг, порушення закону виробниками та надавачами послуг і результати своєї діяльності у сфері захисту в ЗМІ. Знаючи свої права та механізми їх захисту, громадяни почнуть активніше турбуватись про їх захист.

І.М. Царук та Ю.Б. Шпильова, досліджуючи механізм дії захисту споживчих прав у зарубіжних країнах, звертають увагу на досвід Швеції. Саме в цій європейській країні громадські організації є авторитетними та активними захисниками прав споживачів, особливо в напрямі інформування громадян. Так, громадські організації висвітлюють у ЗМІ інформацію про недоброякісний товар, про недобросовісних виробників, у країні введена електронна база даних усіх виявлених порушень [11, с. 69]. Як зазначає у своєму дослідженні А. Крупник, у Франції громадські організації захисту прав споживачів також активно займаються питаннями споживчої освіти, зокрема, Національна асоціація "Якість–Франція" надає інформацію про характеристику товарів у паспортах, які додаються до товарів, а також поширює "Довідки про якість" у періодичних виданнях [9].

Отже, на основі проведеного дослідження пропонуємо визначити громадську форму захисту прав споживачів як змішану, оскільки в процесі забезпечення відновлення порушених прав громадські організації (об'єднання споживачів) взаємодіють із суб'єктами інших форм – державними органами, органами місцевого самоврядування та реалізують право на захист колективних інтересів споживачів. На нашу думку, реформа у сфері захисту прав споживачів, яка передбачена в стратегії сталого розвитку України, повинна бути спрямована саме на громадську сферу, на посилення взаємної співпраці між державою та громадськими організаціями в процесі здійснення поставлених завдань.

Аналіз стану нормативного забезпечення та реального забезпечення можливості здійснення громадськими організаціями прав дозволяє сформулювати ряд проблем, які повинна вирішити (або ж хоча б мінімізувати) проголошена реформа. На нашу думку, пріоритетними завданнями реформи у сфері захисту прав є такі:

• надання громадським організаціям фінансової підтримки за принципом відбору тих із них, діяльність у сфері захисту яких є ефективною, що стимулюватиме розвиток консюмерського руху в нашій державі;

• забезпечити можливість об'єднанням споживачів проводити незалежні експертизи товарів та послуг та залучати громадських експертів до проведення таких експертиз уповноваженими державними органами;

• розширити сферу інформування громадян про належні їм права та обов'язки, недобросовісних виробників, які порушують вимоги законодавства у сфері захисту прав споживачів, результати експертиз та перевірок шляхом створення громадськими організаціями незалежних періодичних видань, поширенням такої інформації у ЗМІ;

• створення системи споживчої освіти шляхом введення обов'язкового вивчення основ споживчих знань у загальноосвітніх школах та професійно-технічних закладах;

• гармонізація українського законодавства із законодавством країн-членів ЄС, оскільки надання можливостей розвитку громадського руху за права споживачів є не лише потребою сучасних реалій відсутності належного захисту з боку держави, але і наслідком запозичення практики зарубіжних держав у сфері захисту прав споживачів.

Реалізація поставлених завдань дозволить підвищити ефективність громадської форми захисту прав споживачів та вплив громадських організацій на прийняття державою важливих рішень, які стосуються питань у сфері прав споживачів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17.

2. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 30. – Ст. 379. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1023-12/page3.

3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – ст. 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

4. Стратегія сталого розвитку "Україна–2020". Схвалена указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http : // zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

5. *Грабовська Г.М.* Форми та способи захисту прав споживачів у випадку придбання ними товарів неналежної якості / Г.М. Грабовська // Право і суспільство . – 2014. – № 4. – С. 62–67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // nbuv.gov.ua/j-pdf/Pis_2014_4_13.pdf.

6. Захист прав споживачів в Європейському Союзі та Україні / Спільний проект Європейського Союзу та Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй "Спільнота споживачів та громадські об'єднання" // Аналітичний звіт. – 2007. – 37 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.consumerinfo.org.ua/upload/iblock/377/ConsumerProtectionReport-ua.pdf.

7. *Кагал Т.О.* Організаційно-правові питання забезпечення захисту прав споживачів у сфері якості товарів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Т.О. Кагал ; Київський національний університет ім. Т. Шевченка. – К., 1998. – 16 с.

8. *Кройтор В.А.* Захист прав споживача шляхом звертання в громадські організації споживачів (об'єднання споживачів) // Матеріали лекції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.office-metodist.com.ua/e-commerce/book_bbk.php?id=712HYPERLINK "http : // www.office-metodist.com.ua/e-commerce/book_bbk.php?id=712&lan=rus"&HYPERLINK "http : // www.office-metodist.com.ua/e-commerce/book_bbk.php?id=712&lan=rus"lan=rus.

9. *Крупник А.* Консюмеризм на захисті прав споживачів / А. Крупник // Громадянське суспільство. – 2009. – № 1(8) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.ucipr.kiev.ua/publications/konsiumerizm-na-zakhisti-prav-spozhivachiv.

10. *Осетинська Г.А.* Цивільно-правовий захист прав споживачів за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Г.А. Осетинська ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2006. – 20 с.

11. *Черняк О.Ю.* Цивільно-правовий статус споживача у контексті адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О.Ю. Черняк ; НАПН України, НДІ приватного права і підприємництва. – К., 2011. – 19 с.

12. *Царук І.М.* Защита прав потребителей : зарубежный опыт и уроки для Украины / І.М. Царук, Ю.Б. Шпильова // Вісник Маріупольського державного університету. – 2014. – № 7. – С. 65–77 [Електронний ресурс]. –Режим доступу : http://eztuir.ztu.edu.ua/8069/1/389.pdf.

13. Портал споживача [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.consumerinfo.org.ua/about/.

Отримано 02.02.2015

УДК 347.963:340.13

О.М. Кальчук,
здобувач ДНДІ МВС України

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ В МЕЖАХ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті проведено дослідження законодавчої бази, яка регулює діяльність посадових осіб органів прокуратури України у напрямі здійснення ними нагляду за додержанням законів України відповідними посадовими особами, які здійснюють оперативно-розшукову, експертно-криміналістичну діяльності, дізнання та досудове розслідування. Вказується на певні нормативно-правові прогалини. Звертається увага на проблематику здійснення нагляду за додержанням законів у сфері роботи з інформацією з обмеженим доступом. Запропоновано можливі шляхи вирішення проблемних питань. Надано авторське визначення поняття прокурорського нагляду за додержанням законів у напрямі здійснення оперативно-розшукової, експертно-криміналістичної діяльностей, дізнання, досудового розслідування.

Ключові слова: *нагляд, додержання, прокуратура, інформація, законодавство, механізм.*

В статье проведено исследование законодательной базы, регулирующей деятельность должностных лиц органов прокуратуры Украины относительно осуществления ими надзора за соблюдением законов Украины соответствующими должностными лицами, которые осуществляют оперативно-розыскную, экспертно-криминалистическую деятельность, дознание и досудебное расследование. Указываются определенные нормативно-правовые пробелы. Обращается внимание на проблематику осуществления надзора за соблюдением законов в сфере работы с информацией с ограниченным доступом. Предложены возможные пути решения проблемных вопросов. Дано авторское определение понятия прокурорского надзора за соблюдением законов относительно осуществления оперативно-розыскной, экспертно-криминалистической деятельности, дознания, досудебного расследования.

Ключевые слова: *надзор, соблюдение, прокуратура, информация, законодательство, механизм.*

In paper the research of the legislative basis of the regulating activity of the officials of the bodies of prosecutor's office concerning an implementation by them of the supervision of the observance of laws of Ukraine by the corresponding officials which carry out an operational search, expert and criminalistic activity, inquiries and prejudicial investigation is carried out.

It is specified the certain standard and legal gaps. The attention to a perspective of an implementation of supervision of the observance of laws in the field of information with the limited access is paid. Possible solutions of the issues are offered. Author's definition of the concept of public prosecutor's supervision of observance of laws concerning

the implementation of operational search, expert and criminalistic activity, inquiry, prejudicial investigation is provided.

Keywords: *supervision, observance, prosecutor's office, information, legislation, mechanism.*

Здійснення правозахисної діяльності органами прокуратури України повинно відбуватися виключно на основі дотримання уповноваженими посадовими особами чинного законодавства України, а також підзаконних нормативно-правових актів, у таких формах реалізації норм права, як виконання посадових обов'язків, використання передбачених за посадою прав, застосування норм права та додержання заборон, що передбачені у зв'язку зі здійсненням професійної службової діяльності та можуть впливати на ефективність її здійснення. Водночас не секрет, що жодна правова база не є досконалою, не стали винятком на цьому тлі й ті нормативно-правові акти, які регламентують діяльність у сфері здійснення правозахисної діяльності.

Досліджуючи зазначену проблематику, можна зауважити, що навіть якщо конкретний нормативно-правовий акт на момент розробки та прийняття і охоплює коло питань, які в певній сфері в загальнодержавному масштабі потребують правового врегулювання, то з часом, динаміка розвитку суспільства прямо впливає на виникнення неврегульованого кола питань, законодавчих колізій, неточностей та суперечностей правової бази.

Крім того, як і будь-яка інша, правозахисна сфера діяльності органів прокуратури України передбачає виникнення і розвиток управлінських відносин у зазначеній сфері, що ґрунтуються на ієрархічному принципі "керівник-підпорядкований". Ця особливість, в умовах нових викликів злочинного світу вимагає вироблення підходів щодо вдосконалення здійснення висококваліфікованого управлінського впливу на підлеглих з боку керівного складу органів та структурних підрозділів прокуратури України, ефективної організації їх діяльності на основі чинного законодавства України, а також здійснення контролю за їх діяльністю у сфері здійснення ними правозахисної діяльності.

Саме тому, на нашу думку, особливо актуальним вбачається вироблення шляхів удосконалення правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України на основі дослідження сукупності нормативно-правових актів, які регулюють відносини у сфері правозахисної діяльності органів прокуратури України, з метою пошуку законодавчих колізій, неточностей та суперечностей.

Значний вклад у дослідження діяльності органів прокуратури України зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: В.С. Зеленецький, В.К. Звірбуль, А.Ф. Козлов, М.В. Косюта, І. Козьяков, М.А. Погорецький, М. Руденко.

Водночас слід зауважити, що більшість висвітлених позитивних результатів їх досліджень вже знайшли своє практичне впровадження, однак деякі питання в адміністративно-правовій сфері здійснення правозахисної діяльності органів прокуратури залишаються невирішені й понині.

У статті 68 Конституції України зазначено, що кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей [1, ст. 68].

Виконання цієї норми покладається також і на посадових осіб правоохоронних органів України, які через безпосереднє виконання посадових обов'язків у сфері попередження, розслідування і розкриття злочинів та правопорушень здійснюють відповідну функцію держави.

Водночас для забезпечення точної та неухильної реалізації зазначеної вище норми Конституції України бажаним та необхідним для суспільства і держави є здійснення контрольно-наглядової функції, реалізацію якої поряд з іншими функціями покладено на посадових осіб органів прокуратури України.

Так, відповідно до статті 1 та 2 Закону України "Про прокуратуру" Прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених цим Законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [2, ст. 1, 2].

Досліджуючи зазначені вище функції, слід звернути увагу на положення пункту 3 статті 2, де йдеться про те, що посадові особи прокуратури України здійснюють нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

Відповідно до статті 38 Кримінального процесуального кодексу України органами досудового розслідування (органами, що здійснюють дізнання та досудове слідство) є: 1) слідчі підрозділи: а) органів внутрішніх справ України; б) органів безпеки; в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства; г) органів державного бюро розслідувань; 2) підрозділ детективів, підрозділів внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України [3, ст. 38].

Відповідно до статті 5 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" оперативно-розшукова діяльність здійснюється оперативними підрозділами: 1) МВС України – кримінальною, спеціальною міліцією, підрозділами внутрішньої безпеки, судовою міліцією; 2) Служби безпеки України – контррозвідкою, військовою контррозвідкою, захистом національної державності, спеціальними підрозділами по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, оперативно-технічними, внутрішньої безпеки, оперативного документування, боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів; 3) Служби зовнішньої розвідки України – агентурної розвідки, оперативно-технічними, власної безпеки; 4) Державної прикордонної служби України – розвідувальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону (агентурної розвідки, оперативно-технічним, власної безпеки), оперативно-розшуковими підрозділами відповідно спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону та його територіальних органів, підрозділами з охорони державного кордону органів охорони державного кордону та Морської охорони, забезпечення внутрішньої безпеки, забезпечення власної безпеки, оперативного документування та оперативно-технічними; 5) Управління державної охорони – підрозділом оперативного забезпечення охорони виключно з метою забезпечення безпеки осіб та об'єктів, щодо яких здійснюється державна охорона; 6) Органів доходів і зборів – оперативними підрозділами податкової міліції та підрозділами, які ведуть боротьбу з контрабандою; 7) Органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів Державної пенітенціарної служби України; 8) Розвідувального органу Міністерства оборони України – оперативними, оперативно-технічними, власної безпеки; 9) Національного антикорупційного бюро України – детективів, оперативно-технічними, внутрішнього контролю [4, ст. 5].

Отже, можна стверджувати, що органи прокуратури України в межах виконання посадових обов'язків у напрямі практичної реалізації правозахисної діяльності здійснюють нагляд за додержанням законів посадовими особами зазначених вище підрозділів державних органів і відомств, які в межах своєї компетенції проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство.

З огляду на зазначене, на нашу думку, наведені вище напрями діяльності окреслюють і визначають коло посадових осіб, які несуть відповідальність за додержання законів, виконуючи свої службові обов'язки у сфері оперативно-розшукової діяльності, дізнання та досудового слідства.

Водночас слід зауважити, що діяльність у напрямі проведення дізнання та досудового розслідування уповноваженими посадовими особами зазначених органів нерідко потребує і передбачає здійснення експертно-криміналістичного та (або) судово-експертного забезпечення функціонування практичних підрозділів, що здійснюють дізнання та досудове слідство з метою використання спеціальних знань, якими володіють посадові особи експертно-криміналістичних підрозділів для попередження, розслідування та розкриття злочинів та правопорушень, а також об'єктивне всебічне з'ясування всіх обставин подій.

Так, наприклад, відповідно до пункту 10 статті 10 Закону України "Про міліцію" посадові особи міліції відповідно до покладених завдань зобов'язані проводити криміналістичні дослідження за матеріалами оперативно-розшукової діяльності, забезпечувати у встановленому порядку участь спеціалістів криміналістичної служби в слідчих діях [5, ст. 10].

Отже, йдеться про здійснення органами внутрішніх справ України діяльності у сфері експертно-криміналістичного забезпечення функціонування практичних підрозділів системи МВС України у напрямі попередження, розслідування та розкриття злочинів та правопорушень.

Потреба в експертно-криміналістичному забезпеченні дізнання та досудового розслідування актуальна і для інших структурних підрозділів перерахованих вище державних органів та відомств. Тож, на нашу думку, зазначене зумовлює необхідність здійснення нагляду органами прокуратури за додержанням законів України посадовими особами експертно-криміналістичних підрозділів у напрямі здійснення ними експертно-криміналістичної та судово-експертної діяльності.

Проте слід наголосити, що здійснення нагляду у сфері діяльності експертно-криміналістичних підрозділів не врегульоване нормами статті 2 Закону України "Про прокуратуру", де чітко визначено виключний перелік напрямів, за якими уможливлюється здійснення нагляду за додержанням законів відповідними органами. Тож можемо констатувати, що зазначений у законодавстві України перелік напрямів, за якими має здійснюватися нагляд за додержанням законів України органами прокуратури, обмежує повноту його здійснення, що може негативно впливати на стан законності в державі.

Слід звернути увагу на той факт, що положення статті 2 Закону України "Про прокуратуру" фактично дублює зміст статті 121 Конституції України, де також зазначається, що на прокуратуру України покладається здійснення нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство [1, ст. 121; 2, ст. 2].

Підтримуючи необхідність та доцільність здійснення повного нагляду за додержанням Законів України посадовими особами органів прокуратури України в межах реалізації ними правозахисної діяльності, пропонуємо доповнити пункт 3 статті 2 Закону України "Про прокуратуру" та пункт 3 статті 121 Конституції

України формулюванням про здійснення нагляду за додержанням законів органами, що здійснюють експертно-криміналістичну діяльність.

У зв'язку з цим, вбачаємо за необхідне запропонувати викласти пункт 3 статті 2 Закону України "Про прокуратуру" та пункт 3 статті 121 Конституції України у такій редакції: "3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову та експертно-криміналістичну діяльність, дізнання, досудове слідство".

Наступний аспект, який варто розглянути в межах теми дослідження, пов'язаний з тим, що здійснення оперативно-розшукової, експертно-криміналістичної діяльностей, а також проведення дізнання та досудового розслідування передбачає отримання відповідними посадовими особами інформації з обмеженим доступом, що, з одного боку, породжує необхідність попередження ними можливих шляхів витоку такої інформації, а з іншого боку, на нашу думку, покладає додаткові обов'язки на органи та підрозділи прокуратури України щодо здійснення нагляду за дотриманням законів у зазначеній сфері посадовими особами, що здійснюють діяльність у межах наведених вище напрямів діяльності.

Так, відповідно до статті 21 Закону України "Про інформацію" інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація.

Конфіденційна – це інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Порядок віднесення інформації до таємної або службової, а також порядок доступу до неї регулюються законами [6, ст. 21].

Отже, аналізуючи положення статті 21 Закону України "Про інформацію", можна зробити висновок про те, що, здійснюючи оперативно-розшукову та експертно-криміналістичну діяльність, а також дізнання та досудове розслідування, відповідні уповноважені посадові особи відповідальні за збереження не тільки таємної та службової інформації, але й конфіденційної інформації (інформації про фізичну особу), оскільки здійснення їх діяльності безпосередньо пов'язане з отриманням зазначених відомостей.

Як слушно зауважується в наказі Генерального прокурора України від 7 жовтня 1999 року № 3, особливу увагу слід приділяти додержанню оперативними підрозділами вимог законів щодо запобігання виникненню організованих злочинних угруповань, встановленню ними корумпованих зв'язків з державними службовцями та посадовими особами органів влади і управління, легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, використанню організованою злочинністю у своїх інтересах суб'єктів підприємницької діяльності, організацій, установ, засобів масової інформації, громадських об'єднань [7, с. 194].

Така увага саме до оперативних підрозділів пов'язана зі специфікою їх діяльності та виражається в тому, що оперативні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, органів доходів і зборів, Державної пенітенціарної служби України, Державної прикордонної служби України проводять слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні за дорученням слідчого, прокурора в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України.

Тобто можна констатувати, що працівники оперативних підрозділів, проводячи негласні слідчі дії, отримують службову та таємну інформацію, що ускладнює здійснення нагляду з боку органів прокуратури за додержанням законодавства

України у сфері роботи з інформацією з обмеженим доступом і, як наслідок, попередження злочинних проявів з боку оперативних працівників у напрямі використання зазначеної інформації в протиправних цілях.

Законодавство України містить норми, які забороняють розголошувати інформацію з обмеженим доступом. Більше того, норма статті 27 Закону України "Про інформацію" вказує на те, що порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України [6, ст. 27].

У статті 9 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" зазначається, що оперативним співробітникам забороняється передавати і розголошувати відомості про заходи безпеки та осіб, взятих під захист, або такі, що можуть зашкодити слідству чи інтересам людини, безпеці України. Забороняється оприлюднювати або надавати зібрані відомості, а також інформацію щодо проведення або не проведення стосовно певної особи оперативно-розшукової діяльності до прийняття рішення за результатами такої діяльності [4, ст. 9].

Однак положення зазначених та інших норм законодавства щодо порушеного питання мають декларативний характер та не можуть практично реалізовуватися через відсутність розроблених та практично втілених спеціальних адміністративно-правових механізмів попередження, виявлення та припинення протиправних дій, які пов'язані з роботою з інформацією з обмеженим доступом.

Водночас безпосередній контроль за попередженням шляхів витоку інформації з обмеженим доступом, а також випадками можливого протиправного використання такої інформації в злочинних цілях працівниками оперативних підрозділів здійснюється їх безпосереднім начальником.

Нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності здійснюється відповідно до статті 14 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність". Так, керівник місцевої прокуратури, а також уповноважені його наказом прокурори відповідної місцевої прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм територіальними оперативними підрозділами правоохоронних органів [4, ст. 14].

Водночас слід зауважити, що попри визначене широке коло прокурорських повноважень для здійснення повного та об'єктивного нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукових заходів, відомості про осіб, які конфіденційно співробітничають або співробітничали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також форми, методи і засоби розвідувальної діяльності та організаційно-штатна структура розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не належать.

На нашу думку, зазначена законодавча особливість не тільки обмежує прокурорські повноваження, необхідні для проведення всебічного нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукових заходів, а й в умовах відсутності відповідних практично реалізованих ефективних спеціальних адміністративно-правових механізмів попередження, виявлення та припинення протиправних дій, які пов'язані з роботою з інформацією з обмеженим доступом, створюють додаткові правові прогалини та організаційні підстави для можливого здійснення протиправних дій у зазначеній сфері.

У зв'язку з цим, для забезпечення здійснення нагляду за додержанням законодавства України, в тому числі у сфері роботи з інформацією з обмеженим доступом, під час проведення оперативно-розшукової діяльності необхідно:

1) розробити та впровадити в практику оперативно-розшукової діяльності спеціальний адміністративно-правовий механізм попередження, виявлення та припинення протиправних дій з боку посадових осіб, що беруть участь або забезпечують здійснення зазначеної діяльності в напрямі, пов'язаному з роботою з інформацією, що має обмежений доступ;

2) розширити службові повноваження керівника місцевої прокуратури, а також уповноважених його наказом прокурорів відповідної місцевої прокуратури, що здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм територіальними оперативними підрозділами правоохоронних органів, шляхом внесення змін до статті 14 Закону України "Про оперативно розшукову діяльність", виключивши з її змісту положення, які регламентують обмеження щодо здійснення прокурорського нагляду.

Підсумовуючи, вважаємо за необхідне надати визначення поняття прокурорського нагляду за додержанням законів у напрямі здійснення оперативно-розшукової, експертно-криміналістичної діяльностей, дізнання, досудового розслідування – це врегульована нормативно-правовими актами діяльність уповноважених посадових осіб органів прокуратури України, виражена в здійснені ними комплексу активних та пасивних заходів, направлених на попередження можливих випадків порушення законодавства України, виявлення та припинення фактів таких порушень з боку посадових осіб державних органів та відомств, під час здійснення ними оперативно-розшукової, експертно-криміналістичної діяльностей, дізнання та досудового розслідування, з метою забезпечення ефективного впливу на результативність роботи зазначених посадових осіб у напрямі всебічного, повного розслідування і розкриття злочинів та правопорушень, а також з'ясування всіх обставин по справі, захисту конституційних прав та свобод громадян, інтересів держави та суспільства від злочинних посягань.

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. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Офіційний Вісник України. – 2012. – № 37.

4. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.

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

6. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.

7. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю : наказ Генерального прокурора України від 07.10.1999 № 3 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2000. – № 4. – С. 191–196.

Отримано 28.01.2015

УДК 342.9:338.1

О.В. Клименко,
здобувач ДНДІ МВС України

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розкрито змістовне наповнення терміну "адміністративна процедура", висвітлено його основні ознаки та особливості. На основі аналізу чинного законодавства України та наукових підходів до визначення сутності поняття "адміністративна процедура" встановлено його співвідношення з категорією "адміністративний процес", визначено етапи здійснення адміністративних процедур у сфері державного регулювання господарської діяльності, окреслено перспективні напрями щодо інтегрованого розвитку інституту таких процедур для побудови публічної адміністрації за аналогом демократичних європейських країн, з принциповим підходом до діяльності держави як регулятора відносин у сфері господарювання.

Ключові слова: *адміністративна процедура, адміністративний процес, державне регулювання, регулюючий вплив, державна регуляторна політика, сфера господарювання, господарська діяльність.*

В статье раскрыто содержательное наполнение термина "административная процедура", освещены его основные признаки и особенности. На основе анализа действующего законодательства Украины и научных подходов к определению сущности понятия "административная процедура" установлено его соотношение с категорией "административный процесс", определены этапы осуществления административных процедур в сфере государственного регулирования хозяйственной деятельностью, намечены перспективные направления по интегрированному развитию института таких процедур для построения публичной администрации по аналогии демократических европейских стран, с принципиальным подходом к деятельности государства как регулятора отношений в сфере хозяйствования.

Ключевые слова: *административная процедура, административный процесс, государственное регулирование, регулирующее воздействие, государственная регуляторная политика, сфера хозяйствования, хозяйственная деятельность.*

In the paper the contents of the term "administrative procedure" is revealed, its main signs and features are highlighted. On the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine and scientific approaches to the definition of an essence of the concept "administrative procedure", its ratio with the category "administrative process" is established, the stages of an implementation of administrative procedures in the sphere of the state regulation are defined by economic activities, the perspective directions on the integrated development of the institute of such procedures for the creation of public administration by an analogy of the democratic European countries, with basic approach to the activities of the state as a regulator of the relations in the sphere of managing are planned.

Keywords: *administrative procedure, administrative process, state regulation, regulating influence, state regulatory policy, sphere of managing, economic activity.*

Демократизація суспільних відносин, орієнтація України на вступ до Європейського співтовариства з його стандартами та вимогами до системи управління і законодавства зумовлюють необхідність масштабного реформування адміністративної сфери, а також побудови взаємостосунків громадян з державою на нових засадах. Безумовно, забезпечення економічної безпеки України та добробуту її громадян шляхом захисту конкурентного ринкового середовища, реалізації конституційного права кожного громадянина на підприємницьку діяльність, формування сприятливого та передбачуваного правового поля для реалізації відповідного права є однією з основних функцій держави. У свою чергу, розвиток господарської діяльності створює необхідні передумови для розв'язання низки наявних економічних та соціальних проблем. Хоч в Україні загалом сформовано законодавство, яким визначено правові засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, однак неефективна робота регуляторних органів, відсутність чіткого визначення регуляторних процедур не дають змоги забезпечити належне додержання усіх його вимог. Крім того, наявні засоби державного регулювання у сфері господарювання нині стали неефективними та потребують перегляду, а накопичені впродовж останніх років проблеми у сфері формування і реалізації регуляторної політики стримують розвиток господарської діяльності. Тому нагальними наразі є удосконалення дозвільних процедур і реєстрації речових прав на майно, спрощення процедур відкриття та закриття бізнесу, одержання адміністративних послуг, звуження прямого адміністративного державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання та реформування сфери надання адміністративних послуг, пом'якшення податкового тиску, розвиток інфраструктури для надання суб'єктам підприємництва фінансової, матеріально-технічної, інформаційної, науково-технологічної, консультативної, маркетингової, кадрової та освітньої підтримки, підвищення ролі підприємництва, конкурентоспроможності економіки держави, та, відповідно, покращення місця України в рейтингу легкості ведення бізнесу.

Питання визначення поняття й ознак адміністративних процедур, співвідношення цього поняття з адміністративним процесом, а також адміністративно-процедурна діяльність адміністративних органів в Україні були предметом наукового зацікавлення провідних учених-адміністративістів, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, С.Г. Брателя, Н.В. Галіциної, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, О.С. Лагоди, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, В.П. Тимощука, Ю.А. Тихомирова, М.М. Тищенка, С.Г. Стеценка та ін. Однак визначення на концептуальному рівні поняття "адміністративна процедура державного регулювання у сфері господарювання" та ґрунтовного дослідження правозастосовної діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в аспекті забезпечення права громадян на підприємницьку діяльність не було.

З огляду на це, мета статті полягає у визначенні змістовного наповнення поняття та сутності терміну "адміністративна процедура", аналізі наявних у науковій літературі поглядів на класифікацію процедур управлінської діяльності; окресленні перспективних напрямів інтегрованого розвитку інституту адміністративної процедури державного регулювання у сфері господарювання для побудови публічної адміністрації за аналогом демократичних європейських країн, з принциповим підходом до діяльності держави як регулятора відносин, а не управлінця, з подальшим розвитком інститутів, які впливають на її демократизацію та лібералізацію.

В адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою. Незважаючи на декілька спроб розгляду у Верховній Раді України проекту Адміністративно-процедурного кодексу, до цього часу його не

прийнято. У результаті Україна, на відміну від переважної більшості зарубіжних країн та держав-членів Європейського Союзу, до цього часу не має загального закону про адміністративну процедуру. Поряд з цим, приймаються інші нормативно-правові акти, які певною мірою дотичні до регулювання адміністративної процедури. Необхідність законодавчого регулювання порядку діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, і особливо їх відносин з приватними особами, сьогодні не викликає сумнівів. Тому розроблення концептуально-теоретичних засад адміністративно-процедурної діяльності, обґрунтування та аналіз принципів її використання, здійснення диференціації адміністративних процедур державного регулювання у сфері господарювання дасть змогу сформулювати пропозиції та рекомендації організаційно-правового характеру, спрямовані на підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань розвитку господарської діяльності та регуляторної політики.

Як відомо термін "процедура" іншомовного походження (лат. "procedo", франц. та англ. "procedure") і означає "проходжу, просуваю" [1, с. 373]. Аналіз словникової літератури [3, с. 1179; 4, с. 526] свідчить, що термін процедура має такі визначення: офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; встановлена, прийнята послідовність дій для здійснення або оформлення певної справи, офіційний порядок дій, виконання, обговорення чого-небудь; тривала, послідовна справа, порядок, обряд.

З правової точки зору, під процедурою розуміють регламентований юридичною нормою порядок дій або регулювання відповідних суспільних відносин у сфері правозастосування.

Розмірковуючи про процедуру як інститут адміністративного процесу, Н.В. Галіцина стверджує, що вона – це певна сукупність дій чи операцій, за допомогою яких реалізується той чи інший процес або етап, стадія, що виражає зміст відповідної технології [6, с. 166]. На думку О.С. Лагоди, під категорією "адміністративної процедури слід розуміти встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору" [7]. У свою чергу, В.М. Протасов зазначає, що процедура – це соціальний регулятор поведінки людей при реалізації різних соціальних норм, звідси – соціальний характер процедури [8, с. 6].

Зважаючи на зазначене вище, вважаємо, що під процедурою слід розуміти певну послідовність, порядок, схему, відповідно до якої має відбуватися певна дія (дії). Мається на увазі те, що будь-яка процедура спрямована на впорядкування поведінки суб'єкта в певних обставинах (ситуаціях), а змістовну складову процедури визначають характер дій (поведінки), заради яких вона існує.

Як наголошує О.С. Лагода, правова процедура характеризується ознаками, а саме: 1) попередньо визначена модель її застосування в реальному житті, через яку досягається необхідний результат; 2) юридична сила, тобто норми, що визначають процедурну діяльність, закріплені в законі, як і основні; 3) межі регулятивного "впливу" процедурних норм, процедурні норми не торкаються змістової (внутрішньої) сторони реалізації основних норм, лише передбачають зовнішній процес їх впровадження; 4) синхронність, тобто з виникненням основної норми відразу приймається процедурна, це забезпечує нерозривність правотворчості та правореалізації, теорії та практики; 5) законність – відповідність процедури нормативній моделі, закріпленій у нормативно-правовому акті; 6) ознака демократизму

правової процедури стосується тільки тих, які є шляхом до реалізації владних відносин [7, с. 13].

Разом з тим, характер та специфіка процедури залежать від того, якими нормами вона регулюється. Особливість адміністративних процедур полягає в тому, що вони мають офіційних характер, здійснюються суб'єктами владних повноважень від імені держави і закріплюються у відповідних нормативних актах. Тобто мова має йти про правову (юридичну) процедуру.

На думку Ю.С. Шемшученка, правова процедура – це офіційно встановлений порядок дій при обговоренні, веденні справи чи діяльності у сфері права [9]. Р.С. Тихий визначає юридичну процедуру як нормативну регламентацію здійснення правової діяльності, пов'язаної з реалізацією прав і обов'язків учасниками суспільних відносин, а також вирішенням юридичних справ і суперечок [10, с. 23]. І.В. Панов характеризує юридичну процедуру як врегульований законодавством порядок здійснення юридичних дій, спрямованих на досягнення юридичного результату [11, с. 28].

У свою чергу, Р.С. Алімов ствреджує, що правова (юридична) процедура є системою правових відносин, що складаються в певній послідовності, направлених на досягнення правового результату, який може виражатися у формуванні юридичних норм, утворень або припиненні певних правовідносин (головних для процедури), запобіганні правопорушенням, також в інших правових наслідках [12, с. 19]. Однак таке твердження є дещо некоректним, адже автор фактично ототожнює правовідносини і процедури, в результаті чого може скластися хибне уявлення про те, що процедура існує у правовідносинах. Юридична процедура функціонує для правовідносин, вона є інструментом, який їх опосередковує. З огляду на це, слушною постає позиція В.М. Протасова, який вказує на потребу процедури, зокрема: для регламентації процесу правового примусу, що здійснюється в межах охоронних правовідносин; для процедурного опосередкування тих регулятивних норм, які взагалі не можуть бути реалізовані без допомоги належної процедури; для оптимізації процесу реалізації регулятивних норм [13, с. 90].

Загалом процедура спрямована на те, щоб сприяти суб'єкту відповідних правовідносин у здійсненні його власних завдань і мети. Таке сприяння криється в тому, що нормами права визначається найбільш доцільний та ефективний порядок здійснення суб'єктами своїх прав, обов'язків і повноважень у певній сфері, зокрема в державному регулюванні господарської діяльності.

Варто сказати, що у вітчизняній юридичній літературі погляди науковців на сутність та зміст поняття "адміністративна процедура" є кардинально відмінними, не має усталеного підходу до визначення цього поняття та й відсутність системного розвитку адміністративно-процедурного законодавства не сприяє належній реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у відносинах з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, у тому числі й у сфері господарювання.

Ю.А. Тихомиров під "адміністративною процедурою розуміє нормативно встановлений порядок здійснення уповноваженими суб'єктами права послідовно здійснюваних дій з метою реалізації їхньої компетенції і надання публічних послуг, її призначення – обмежити вільний розсуд і запровадити легальні критерії дій службовців, посадових осіб, державних і муніципальних структур, громадян і юридичних осіб" [14, с. 214].

Варто зазначити, що багато напрацювань у напрямі встановлення сутності і призначення адміністративної процедури було здійснено фахівцями Центру політико-правових реформ В.П. Тимощуком та І.Б. Коліушко. Зокрем, у 2003 році

було розроблено проект Адміністративно-процедурного кодексу України, який включав 6 розділів, 6 глав, 74 статті. У ст. 1 проекту адміністративна процедура розглядалась як визначений законодавством порядок провадження в індивідуальних адміністративних справах [15, с. 24].

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України від 2012 року, розробленому Міністерством юстиції України, передбачено його спрямування на регулювання відносин органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, з фізичними і юридичними особами щодо прийняття адміністративного акта та його виконання. З огляду на концепції цього проекту, адміністративна процедура – це визначений законодавством порядок адміністративного провадження.

Незважаючи на певні критичні застереження, які стосуються ступеня новелізації законодавчих пропозицій у сфері врегулювання адміністративної процедури, слід виділити спрямування цього акта на законодавче закріплення участі громадян у процесі прийняття управлінських рішень органами, наділеними владними повноваженнями, що, безумовно, заслуговує на підтримку, гарантування законності та правомірності прийняття управлінських рішень. Автори проекту пояснюють, що врегулювання адміністративної процедури слугує: підвищенню якості управлінських рішень щодо їх фахової коректності та професійної ефективності; забезпеченню панування правової безпеки в державі завдяки тому, що управлінські рішення не можуть свавільно прийматись або знову скасовуватись органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, іншими державними органами, а також підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, а тільки за наявності відповідних передумов та в рамках процедури, яка відповідає принципам правової держави [17].

О.І. Миколенко обґрунтовує виділення адміністративної процедурної (процесуальної) форми як встановлений адміністративно-процедурними (процесуальними) нормами порядок (стан, лад), в межах якого здійснюється послідовна діяльність суб'єктів адміністративної процедури (процесу) та дії інших учасників. Процедурними, на думку вченого, слід вважати не тільки норми, що встановлюють порядок розгляду юридичної справи в судах чи органах виконавчої влади, а й норми, які регулюють порядок документаційного забезпечення управління (діловодство), встановлюють порядок реалізації певних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків (реєстрація автомобіля, реєстрація особи за місцем постійного проживання та інше), встановлюють порядок укладання цивільно-правових договорів тощо. Усі приписи процедурних норм, підкреслює О.І. Миколенко, мають організаційний характер, тобто визначають найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої, правозастосовної, правоохоронної, управлінської, установчої, контрольно-наглядової та будь-якої іншої діяльності чи порядок виникнення та зміни суб'єктивних прав і юридичних обов'язків між суб'єктами диспозитивних відносин [15, с. 217–222].

Таким чином, визначаючи сутність адміністративної процедури, О.І. Миколенко виходить за межі вирішення адміністративної справи як її предметної спрямованості і підкреслює організаційний, диспозитивний характер адміністративної процедури та її зміст, що полягає у визначенні певного порядку вчинення дій. Науковий підхід, обґрунтований вченим, є перспективним з точки зору можливості визнання існування адміністративної процедури поза межами діяльності

органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та поширення процедурної форми на відносини внутрішньо-організаційного характеру.

Досліджуючи сутність адміністративної процедури з позицій форми управлінської діяльності органів виконавчої влади, Ю.М. Козлов і Л.Л. Попов зазначали, що адміністративною процедурою є різноманітні управлінські дії виконавчої влади та їх місцевих представників, включаючи контрольно-наглядові дії, порядок і правила їх підготовки, а також діловодство та інші подібні управлінські дії [18, с. 392–393].

У свою чергу, О.В. Кузьменко вважає, що процедура визначає порядок здійснення суб'єктами правовідносин юридично значущих дій, сукупність яких становить юридичний процес [2, с. 15]. Антагоністом поняття "процедура" в цьому сенсі є поняття "процес", основною ознакою якого є континуальність – подовженість у часовому вимірі, динаміка, безперервний рух, що виражається в послідовних переходах від одного до іншого стану. Процедуру можна вважати початковою формою урегульованості в діяльності певних органів, яка за умови виникнення необхідності переростає у форму, що називається процесом [5, с. 66].

Варто зазначити, що значення адміністративної процедури не є виключно правовим поняттям, воно дуже різноманітне і проявляється в економічних, політичних, ідеологічних і філософських аспектах. Завдяки адміністративним процедурам фактично "вирівнюються" правові позиції суб'єктів владних повноважень і людини, а не вибудовуються відносини субординації, в яких перебувають суб'єкти управлінських відносин [19, с. 10].

Отже, аналіз наукових досліджень свідчить, що більшість вчених визначають сутність категорії "процедура" через певний порядок послідовно здійснюваних дій та зазначають про невід'ємний зв'язок категорій "процедура" і "процес". Саме тому слушною є позиція А. Школика, який обґрунтовує тезу "про доцільність використання двох термінів адміністративна процедура та адміністративний процес, а також їх розмежування в контексті забезпечення функціонування публічної адміністрації та судів, що зумовлено специфікою та надзвичайною широтою правових відносин, котрі забезпечуються нормами адміністративного права. У жодній іншій галузі немає такого великого за обсягом предмета правового регулювання і настільки різних правових інститутів, що формують його зміст. Часткова неузгодженість з переважаючою у вітчизняній науці теорією держави і права позицією може з часом бути подолана з розвитком нових та удосконаленням наявних поглядів. Тим більше, що кожна, особливо базова галузь права, має право на формування власної правової доктрини, яка лише в ідеалі цілковито збігатиметься з загальною теорією" [20, с. 191].

Незважаючи на те, що чинне національне законодавство не дає визначення адміністративної процедури, вона є основним інструментом у системі забезпечення здійснення суб'єктами своїх прав, свобод, законних інтересів та повноважень. Зокрема, Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" визначає: порядок здійснення та забезпечення державного регуляторного впливу на сферу господарювання; порядок підготовки та прийняття регуляторних актів органами виконавчої влади; порядок участі в державній регуляторній політиці громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ, консультативно-дорадчих органів тощо.

Таким чином, під час формулювання визначення поняття "адміністративної процедури у сфері державного регулювання господарської діяльності" доцільно врахувати, насамперед, мету здійснення такої процедури, що полягає в забезпеченні належної організації діяльності регуляторних органів на всіх етапах здійснення

державної регуляторної політики у сфері господарювання; напрям державної політики, що передбачає синтез правового та економічного регулювання відносин між суб'єктами господарської діяльності, а також адміністративних та економічних відносин між регуляторними органами та іншими органами влади й суб'єктами підприємництва, а також структури розподілу функцій з реалізації державної регуляторної політики між регуляторним органом, спеціально уповноваженим органом з регуляторної політики, громадськістю, органами юстиції та судовими органами тощо.

Необхідно наголосити, що адміністративні процедури у сфері державного регулювання господарської діяльності мають циклічний характер. Етапи зійснення зазначених процедур складають цикл регуляторної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, починаючи з підготовки регуляторного акта, регуляторна діяльність переходить до організації реалізуючих його дій і завершується контролем та оцінкою впровадження регуляторного акта щодо досягнення цим актом цілей, задекларованих під час його прийняття. Контроль та відстеження результативності регуляторного акта необхідні для порівняння фактичного і бажаного стану об'єкта державного регулювання − господарської діяльності. На основі цього переглядається регуляторний акт або у необхідних випадках виробляється новий, тобто починається новий регуляторний цикл. Так, згідно із Законом України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" етапами здійснення адміністративних процедур державної регуляторної політики у сфері господарювання є: 1) встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та здійснення відстежень результативності регуляторних актів; 2) підготовка аналізу регуляторного впливу; 3) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; 4) оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань; 5) оприлюднення документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності; 6) за участю представників громадськості відкриті обговорення питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; 7) відстеження результативності регуляторних актів; 8) перегляд регуляторних актів; 9) викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; 10) оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.

Зважаючи на зазначене вище, можна зробити висновок, що адміністративною процедурою у сфері державного регулювання господарської діяльності можна назвати сукупність однорідних, послідовно здійснюваних, цілеспрямованих дій, які виконують уповноважені суб'єкти, якими є окремі напрями організації державної політики, спрямованої на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені чинним законодавством України, з метою охорони та захисту прав суб'єктів господарювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Тихомиров Л.В.* Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомиров, М.Ю. Тихомиров ; под ред. М.Ю. Тихомирова. − М. : Юрид. изд., 1997. − 526 с.

2. *Кузьменко О.В.* Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Кузьменко. − К., 2006. − 32 с.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2005. – 1728 с.

4. *Даль В.И.* Толковый словарь великорусского языка : в 4 т. Т. 3 / В.И. Даль. – М. : Рус. яз., 1980. – 555 с.

5. *Братель С.Г.* Поняття та ознаки адміністративних процедур / С.Г. Братель // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : юридичні науки. – 2014. – Вип. 1. – Т. 2. – С. 66–69.

6. *Галіцина Н.В.* Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gnviap.pdf.

7. *Лагода О.С.* Адміністративна процедура : теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 188 с.

8. *Протасов В.Н.* Юридическая процедура / В.Н. Протасов. – М. : Юрид. лит., 1991. – 212 с.

9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 1. – К. : Укр. енцикл., 1998. – 985 с.

10. *Тихий Р.С.* Проблемы правового регулирования административных процедур в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Р.С. Тихий – Тюмень, 2006. – 249 с.

11. *Панов І.В.* Юридический процесс / І.В. Панов. – Саратов : Прогресс, 1998. – 170 с.

12. *Алімов Р.С.* Процедури в адміністративному праві України: теорія і практика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.С. Алімов. – Донецьк, 2002. – 158 с.

13. *Протасов В.Н.* Что и как регулирует право : учеб. пособие / В.Н. Протасов. – М. : Юристъ, 1995. – 178 с.

14. Административное право и процесс : полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М : Юринформцентр, 2001. – 652 с.

15. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимощук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

16. *Миколенко О.І.* Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О. І. Миколенко. – Харків : Бурун Книга, 2010. – 336 с.

17. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект // Офіційний сайт Міністерства юстиції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.minjust.gov.ua/0/41460.

18. Административное право : учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М. : Юристъ, 1999. – 728 с.

19. *Авер'янов В.Б.* Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.

20. *Школик А.* Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями / А. Школик // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Вип. 59. – С. 185–193.

Отримано 18.02.2015

УДК 347.963:342.9

О.М. Кобилянський,
здобувач ДНДІ МВС України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРІВ: ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ

У статті визначено підстави класифікації адміністративно-правових відносин, що виникають у діяльності прокурорів різних рівнів. Розглянуто критерії класифікації адміністративно-правових відносин, наведених у наукових роботах; розроблено систему класифікації адміністративно-правових відносин, що виникають у діяльності прокурорів; наведено характеристику основних видів цих правовідносин.

Ключові слова: *прокурор, адміністративні правовідносини, класифікація, види адміністративних правовідносин.*

В статье определены основания классификации административно-правовых отношений, возникающих в деятельности прокуроров разных уровней. Рассмотрены критерии классификации административно-правовых отношений, приведенных в научных работах; разработана система классификации административно-правовых отношений, возникающих в деятельности прокуроров; приведена характеристика основных видов этих правоотношений.

Ключевые слова*: прокурор, административные правоотношения, классификация, виды административных правоотношений.*

Paper defines the basis of classification of administrative and legal relations arising in the activities of prosecutors of different levels. The criteria for the classification of administrative and law relations stated in scientific studies are considered; a system of classification of administrative and legal relations arising in the activities of prosecutors is developed; characteristics of main types of relations are stated.

Keywords: *prosecutors, administrative and legal relations, classification, types of administrative legal relations.*

Адміністративно-правовий статус прокурора будь-якого рівня визначає його право вступати в різні види адміністративних правовідносин. Це означає, що у своїй діяльності прокурори можуть вступати не тільки в ті правовідносини, які складають основу їх професійної діяльності (кримінально-процесуальні, кримінальні тощо), але і в адміністративно-правові, що належать одночасно як до сфери їх професійної компетенції, так і виступають проміжною ланкою в системі внутрішньо-організаційної діяльності органів прокуратури. Особливістю адміністративних правовідносин, що виникають у діяльності прокурорів, є їх багатооб'єктний характер, що обумовлює існування цілого комплексу таких правовідносин. При цьому слід зауважити, що, крім різноманітності об'єктів цих правовідносин, вони можуть відрізнятися за метою, умовами вступу в них, підставами виникнення тощо. Усі ці відмінні ознаки складають критерії класифікації адміністративно-правових відносин, що виникають у діяльності прокурорів різних рівнів, що визначає потребу в проведенні ґрунтовного дослідження підстав класифікації, виділення різних видів цих правовідносин. Це, у свою чергу, дозволить з'ясувати

загальнотеоретичні та практичні особливості різних видів адміністративно-правових відносин, що виникають у діяльності прокурорів різних рівнів.

У спеціальній літературі проблемі класифікації адміністративно-правових відносин за участю різних суб'єктів присвячено ряд наукових праць таких авторів, як: В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, О.К. Бессмертний, 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 ін. Проте питання класифікації адміністративно-правових відносин, що виникають у діяльності прокурів різних рівнів, у сучасній науці адміністративного права ґрунтовно не досліджувались, що обумовлює актуальність теми цієї статті.

Метою статті є визначення критеріїв класифікації адміністративно-правових відносин, що виникають у діяльності прокурорів різних рівнів. Для досягнення поставленої мети слід вирішити такі завдання: розглянути критерії класифікації адміністративно-правових відносин, наведених у наукових роботах; розробити систему класифікації адміністративно-правових відносин, що виникають у діяльності прокурорів; охарактеризувати особливості різних видів цих правовідносин.

Для визначення видів адміністративних правовідносин, які можуть виникати у діяльності прокурорів, перш за все, звернемось до загальнонаукової класифікації адміністративно-правових відносин.

Деякі вчені розрізняють такі критерії класифікації адміністративно-правових відносин: 1) за цільовим призначенням: а) пов'язані з реалізацією завдань державного управління (наприклад, по керівництву підпорядкованими підприємствами); б) юрисдикційні, тобто пов'язані з вчиненням деліктів (правопорушень) у сфері державного управління і вирішенням адміністративно-правових спорів; 2) за способом захисту: а) такі, що захищаються в судовому порядку; б) такі, що захищаються в адміністративному порядку; 3) за змістом: а) матеріальні; б) процесуальні [1, с. 131].

Спірним виявляється третій критерій класифікації, запропонований автором, зокрема, поділ адміністративних правовідносин на матеріальні та процесуальні, оскільки в першому випадку мова йде про власне адміністративні правовідносини, а в другому – адміністративно-процесуальні, тобто зовсім іншу галузь. Водночас слід зважати на те, що кожна матеріальна норма потребує процесуальної реалізації. Адміністративні, як і будь-які інші правовідносини, – це такі правові зв'язки між учасниками, які передбачають юридичне закріплення та фактичну реалізацію прав та обов'язків учасниками цих відносин. Тому можна припустити, що автор виходив саме з цієї позиції. Тоді, дійсно, можна окремо виділити матеріальний та процесуальний аспекти правовідносин. Однак це не будуть матеріальні та процесуальні адміністративні правовідносини, а швидше матеріальні та процесуальні норми, що регулюють один єдиний вид правовідносин тільки з різних позицій.

Інші науковці пропонують більш широку систему критеріїв класифікації адміністративно-правових відносин, зокрема, поділяючи їх за такими критеріями: 1) за виконуваними функціями – регулятивні та правоохоронні; 2) за складом учасників – двосторонні або багатосторонні; 3) за сферою виникнення: а) відносини у сфері виконавчої влади; б) відносини у сфері функціонування державних утворень, що знаходяться за межами виконавчої влади; в) відносини у сфері недержавного управління (у місцевому самоврядуванні, у діяльності громадських організацій); 4) за станом взаємної підпорядкованості суб'єктів, що беруть участь у правовідносинах – адміністративні правовідносини: а) між підпорядкованими

суб'єктами, тобто між вищестоящими і нижчестоящими органами виконавчої влади; б) між непідпорядкованими суб'єктами одного ієрархічного рівня, тобто між власне міністерствами, державними адміністраціями районів або областей тощо; в) між органами виконавчої влади й організаціями, які їм організаційно не підпорядковані (тобто організаційно від них незалежні): приміром, відносини між податковою інспекцією і підприємствами тощо [2, с. 15].

Отже, в науці адміністративного права існує значна кількість критеріїв класифікації адміністративно-правових відносин, кожна з яких має власне значення та визначає свою систему правовідносин. Водночас, беручи за основу класифікації якусь одну підставу, слід врахувати, що кожен із визначених видів адміністративних правовідносин має власну систему підвидів і т.д. У результаті утворюється досить розгалужена взаємообумовлена та взаємопов'язана система адміністративних правовідносин, у якій кожен із видів цих відносин займає своє особливе місце, наділяючи їх конкретним практичним змістом.

Залежно від суб'єктного складу, можна виділити адміністративні правовідносини, одним із обов'язкових суб'єктів яких виступають прокурори різних рівнів.

І.В. Озерський у своїй монографії наводить таку підставу класифікації адміністративно-управлінських правовідносин у діяльності органів прокуратури, як методи, що лежать в основі відповідних правовідносин. На думку автора, управлінські правовідносини за цим критерієм слід поділити на: а) ті, в основі яких лежать адміністративно-командні методи управління (постановка завдань, контроль за їх виконанням, застосування заходів дисциплінарного впливу за виконанням або неналежним виконанням покладених на працівника обов'язків); б) ті, в основі яких лежать соціально-психологічні (стимулювання – матеріальна, моральна винагорода) методи [3, с. 76]. Слід при цьому зазначити, що розмежування адміністративно-правових відносин за участю органів прокуратури залежно від методу, що лежить у їх основі, можливе як щодо внутрішніх управлінських правовідносин, так і зовнішніх. Звичайно, у зовнішньо-управлінських правовідносинах органи прокуратури переважно застосовують адміністративно-командні методи (або примусові). Однак у деяких випадках, зокрема, коли мова йде про субординаційні та координаційні відносини (міжвідомчі наради, конференції тощо), то в таких правовідносинах використовуються, як правило, методи переконання (соціально-психологічного стимулювання).

В.М. Панов наводить систему класифікації адміністративно-правових відносини, які виникають під час реалізації органами прокуратури правозахисної функції, залежно від трьох основних критеріїв:

1) від сфери управління: внутрішні та зовнішні;

2) від виду управлінської функції, покладеної в основу правовідносин: адміністративні правовідносини планування, координації, організації та нагляду. При цьому деякі науковці, зокрема В.В. Долежан, управлінські відносини за цим критерієм поділяють на: а) правовідносини, що є незв'язаними зі здійсненням прокурорського нагляду, зокрема відносини, які виникають між керівниками, підлеглими ланками прокурорської системи; б) управлінсько-наглядові правовідносини, в яких домінують управлінські елементи; в) наглядово-управлінські правовідносини, в яких переважають наглядові елементи, з них безпосередньо витікають встановлені зміни чи зупинення прокурорсько-наглядових правовідносин [4, с. 121];

3) залежно від змісту: попереджувальні та правовідновлювальні. Одночасно, як зазначає автор, всі ці види відносин можуть належати або до субординаційних,

або до координаційних, або до реординаційних, а також вертикальних чи горизонтальних [5, с. 436].

Таким чином, у діяльності прокурорів різних рівнів виникає ціла система адміністративно-правових відносин, які можна класифікувати на види та підвиди в залежності від різних критеріїв. Причому ці критерії можуть перетинатися між собою, утворюючи системи та підсистеми. Будь-яка класифікація повинна мати практичне значення, обумовлене наявністю специфічних ознак тих чи інших видів адміністративних правовідносин, які дозволяють об'єднати їх в окрему групу або вид. Крім цього, слід погодитись з думкою В.М. Панова, який вважає, що визначаючи види адміністративно-правових відносин, які виникають під час реалізації органами прокуратури правозахисної функції, слід виходити із: 1) специфіки змісту цих відносин; 2) особливості мети вступу суб'єктів у ці відносини; 3) практичності застосування; 4) можливості підвищення ефективності реалізації правозахисної функції [5, с. 436]. Особливо слід звернути увагу на те, що, крім практичності, класифікація адміністративних правовідносин має слугувати меті підвищення ефективності реалізації органами прокуратури правозахисної функції, що також є частиною принципу практичності. Також при розробці класифікації більше уваги слід приділити тим критеріям, які пов'язані з особливостями діяльності органів прокуратури. Саме тому, крім визначених вище видів та підвидів адміністративно-управлінських правовідносин у діяльності прокурорів різних рівнів, слід також виділити такі критерії класифікації: 1) залежно від мети та завдань, які реалізуються під час вступу прокурорів в адміністративні правовідносини; 2) залежно від функцій, які при цьому виконуються; 3) залежно від підстав виникнення; 4) залежно від суб'єктів, з якими прокурори вступають в адміністративні правовідносини.

Аналіз Закону "Про прокуратуру" [6], галузевих наказів Генерального прокурора України [7 та ін.] дозволяє виділити такі види адміністративно-управлінських правовідносин залежно від зазначених вище критеріїв класифікації:

1) від мети та завдань:

а) правовідносини з планування діяльності в органах прокуратури (розробка перспективних та поточних планів діяльності органу прокуратури відповідного рівня, планування роботи відділу або підрозділу тощо);

б) правовідносини з організації діяльності (визначення порядку реалізації розроблених планів);

в) правовідносини з приводу упорядкування та узгодження дій прокуратур та прокурорів різних рівнів (розподіл повноважень, визначення відповідальних прокурорів за окремі ділянки роботи тощо);

г) правовідносини з контролю та нагляду за діяльністю органів прокуратури (проведення перевірок у підконтрольних прокуратурах);

д) правовідносини щодо моніторингу та узагальнення діяльності прокуратури (систематизація результатів роботи по окремим напрямам діяльності та в цілому, складання звітів про стан законності в державі та окремих регіонах, вжиті прокурорами заходи, формування статистичної інформації тощо);

2) залежно від функцій, які при цьому виконуються:

а) адміністративні правовідносини, що виникають у ході підготовки, підбору, розстановки кадрів та роботи з кадрами в органах прокуратури;

б) адміністративні правовідносини, що виникають у процесі правозахисної діяльності органів прокуратури, тобто при виконанні їх основних функцій (складання та затвердження посадових інструкцій, розподіл функціональних повноважень тощо);

в) адміністративні правовідносини, що виникають під час взаємодії з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, громадянами, юридичними особами тощо (планування та проведення нарад, конференцій, визначення учасників зі сторони органів прокуратури тощо);

г) адміністративні правовідносини, що виникають під час реалізації прокурорського самоврядування (участь в організації та діяльності органів прокурорського самоврядування, делегування до вищих органів прокурорського самоврядування тощо);

3) залежно від підстав виникнення:

а) ті, що виникають на підставі закону і не потребують додаткового оформлення управлінського акту керівника. До таких можна віднести правовідносини з приводу видачі актів прокурорського реагування при виявленні в діях посадових осіб або фізичних осіб ознак правопорушення; реалізації управлінських повноважень керівником прокуратури або відділу тощо. Вступ прокурора в правовідносини в такому випадку зумовлений розробленою посадовою інструкцією;

б) ті, що потребують видачі управлінсько-розпорядчого акту керівника. До цих правовідносин належать більшість управлінських правовідносин, що виникають у діяльності прокурорів різних рівнів;

4) залежно від суб'єктів, з якими прокурори вступають в адміністративні правовідносини:

а) з прокурорами вищого рівня, в тому числі безпосередніми або вищестоящими керівниками, нижчестоящими або рівнозначними прокурорами;

б) з іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, міжнародними організаціями тощо;

в) з фізичними та юридичними особами;

г) з органами прокурорського самоврядування.

Слід звернути увагу, що окремі види адміністративних правовідносин у цій класифікації перетинаються між собою, входячи в єдину управлінсько-правову сферу. Наприклад, кожний вид адміністративно-правових відносин другої групи (залежно від функцій, які виконуються) можна, у свою чергу, поділити на відносини планування, контролю, організації тощо, а також на ті, що виникають на підставі закону та ті, що потребують додаткового видання розпорядчо-управлінського акту керівника. Таким чином, підстава класифікації залежно від реалізованих функцій може вважатися основною, від якої розгалужуються інші критерії поділу адміністративних правовідносин.

Запропонована класифікація адміністративних правовідносин, що виникає в діяльності прокурорів різних рівнів не є остаточною та довершеною системою досліджуваних правовідносин. Однак вона дозволяє значно глибше поглянути на сутність та значення адміністративних правовідносин не тільки у внутрішній, але і в зовнішній діяльності прокурора, як суб'єкта державно-владних повноважень та як суб'єкта правозахисної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кісіль З.Р.* Адміністративне право : навч. посіб. / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – 3-те вид. – К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. – 696 с.

2. Адміністративне право Ураїни. Академічний курс : підруч. : У двох томах. – Том 1. Загальна частина / В.Б. Авер'янов, Р.А. Калюжний, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, О.Ф. Андрійко / Ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во "Юридична думка", 2004. – 584 с.

3. *Озерський І.В.* Наукові засади організаційно-правового та психологічного забезпечення діяльності органів прокуратури : монографія / І.В. Озерський. – Полтава : Полтав. літератор, 2010. – 488 с.

4. *Долежан В.В.* Некоторые проблемы повышения эффективности общего надзора прокуратуры / В.В. Долежан // Проблемы правоведения : Республ. междуведом. науч. сборник. – Вып. 50. – К. : Вища школа, 1989. – С. 119–125.

5. *Панов В.М.* Класифікація адміністративно-правових відносин, які виникають при реалізації органами прокуратури правозахисної функції / В.М. Панов // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 434–441.

6. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.

7. Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України : 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.

Отримано 12.01.2015

УДК 35. 078.2

В.П. Чабан,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

У статті розглядаються актуальні питання протидії корупції суб'єктів владних повноважень у сфері правозастосовної діяльності шляхом законодавчої регламентації їх діяльності та відповідальності перед законом.

Ключові слова: *протидія корупції, індивідуальні адміністративні акти, адміністративний розсуд, органи публічної адміністрації.*

В статье рассматриваются вопросы противодействия коррупции субъектов властных полномочий в сфере правоприменительной деятельности путем законодательной регламентации их деятельности и ответственности перед законом.

Ключевые слова: *противодействие коррупции, индивидуальные административные акты, административное усмотрение, органы публичной администрации.*

The issues of counteraction to the corruption of subjects of powers of authorites in the sphere of law-enforcement activities by a legislative regulation of their activity and legal liability are considered in the paper.

Keywords: *corruption counteraction, individual administrative acts, administrative discretion, bodies of public administration.*

Стаття 3 Конституції України [1] проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, адже саме права і свободи та гарантії їх захисту визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Адміністративне право стало інструментом обмеження вільного розсуду адміністрації, механізмом захисту громадянина перед адміністрацією [2, с. 224, 225].

Проблема адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації залишається актуальною. Дискусія навколо неї, що була започаткована ще в кінці XIX – на початку XX ст., привертає увагу науковців у різних країнах світу і сьогодні.

У юридичній літературі проблемі нормативних актів приділялася значна увага. У роботах В.Б. Авер'янова [3], Н. Дубовицького [4], Д.А. Керімова [5], В.К. Колпакова [3], В.В. Копейчікова, І.В. Опришка, І.М. Пахомова, Ю.А. Тихомирова [6], В.П. Чабана [7] та низки інших науковців акти характеризуються як вторинне законодавство, що здійснює значний вплив на суспільні відносини з метою їх регулювання відповідно до публічних інтересів.

Питанням корупції в суспільстві, а також попередження і протидії корупції підготовлено ряд дисертаційних досліджень: "Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні" Гайдук В.В. [8], "Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння" Йосифович Д.І. [9], "Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ" Алфьоров С.М. [10], "Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспек) Заброда Д.Г. [11], "Кримінологічні та кри-

мінально правові проблеми протидії корупції Мельник М.І. [12] та інші. Підготовлено ряд навчальних посібників та монографій [13; 14]. У Національній академії внутрішніх справ та інших навчальних закладах юридичного спрямування викладаються окремі спецкурси щодо попередження та протидії корупції. Прийнято ряд нормативно правових актів щодо попередження і протидії адміністративним правопорушенням. Однак, не применшуючи ролі й значущості доробків цих науковців, зауважимо, що окремі аспекти зазначеної проблематики потребують підвищенної уваги, переосмислення й внесення уточнень.

Метою статті є розробка системи пропозицій щодо попередження корупційних проявів у правозастосовчій діяльності суб'єктів владних повноважень щодо сфери дискреційних повноважень. Відповідно до поставленої мети необхідно вирішити ряд дослідницьких завдань, а саме: встановлення відповідальності суб'єктів владних повноважень перед законом, скорочення дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень, регламентація обґрунтованості адміністративного розсуду й чіткого закріплення в законі.

У ч. 2 ст. 19 Конституції України [1] визначено, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

21 листопада 2002 р. прийнято Закон України "Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" [15], що передбачає поетапне прийняття нормативно-правових актів України розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу, що є одним із чинників протидії корупції в Україні.

При цьому варто взяти до уваги слушне зауваження відомого французького вченого Г. Бребана про те, що навіть за формального існування дискреційного права свобода адміністрації обмежена законом не є повною та безконтрольною [2].

Важливо зазначити, що керівну роль у системі державно-правових актів відіграють закони. Закономірно, що політика держави визначається і закріплюється у правових формах у вигляді законів України. Оскільки закони мають вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, то цілком закономірно, що саме вони регулюють найважливіші питання суспільного життя (ст. 92 Конституції України) [1]. Закони мають вишу юридичну силу порівняно з іншими державно-правовими актами (указами, постановами, рішеннями тощо).

Адміністративні нормативно-правові акти органів публічної адміністрації є важливою частиною правової системи і забезпечують її існування, вони уточнюють, деталізують і конкретизують положення законів.

Видання індивідуальних правових актів розглядається як провідна форма реалізації завдань, функцій та компетенції суб'єктів владних повноважень.

Сьогодні дискреційними повноваженнями наділено досить широке коло суб'єктів владних повноважень, що певною мірою пояснюється багатоманітністю і творчим характером їх публічно-управлінської діяльності. Так, дискреційні повноваження можуть стосуватися політичної, економічної, дипломатичної, воєнної сфери (закупівля озброєння, паливо-мастильних матеріалів, продовольства, речового забезпечення), проявлятися під час проходження державної служби.

Дискреційне повноваження – *можливість реалізації адміністративного розсуду, коли не передбачено обов'язку суб'єкта владних повноважень узгоджувати (в будь-якій формі) свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом (найчастіше визначаються як "права").*

В умовах сьогодення широка практика здійснення дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень нерідко породжує складні ситуації, у зв'язку з чим, виникає гостра потреба встановлення механізмів контролю за їх реалізацією, особливо коли вони стосуються прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією і законами України. Адже суб'єкти владних повноважень своїми актами конкретизують права та свободи громадян, юридичних осіб і покладають на них певні обов'язки.

Дискреційні повноваження реалізуються, коли суб'єкти владних повноважень уповноважені приймати рішення щодо реалізації права, відмови в наданні такого права чи інших правил. Реалізуючи дискреційні повноваження шляхом адміністративнго правозастосування, суб'єкт владних повноважень обґрунтовує (юридично, економічно, екологічно, соціально тощо) прийняте ним рішення.

Адміністративний правовий акт – це акт, що прийнятий суб'єктом владних повноважень відповідно до конкретної ситуації в межах законів і на їх виконання.

Ознаками адміністративних індивідуальних актів *(рішень)* суб'єктів владних повноважень є:

1) індивідуальний характер, який виявляється в тому, що він вирішує цілком визначене та конкретне питання; в ньому вказується конкретний адресат, який повинен дотримуватися вміщеного в акті припису;

2) державно-владний характер, обов'язковий для всіх, кому адресований; виконання рішення гарантується, а у разі необхідності забезпечується примусовою силою держави;

3) видання в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу чи садової особи – суб'єкта застосування норми адміністративного права. У цьому випадку згода іншої сторони на це не потрібна, приклад, притягнення особи до адміністративної відповідальності тощо;

4) *адміністративність,* тобто адміністративний нормативно-правовий акт приймається шляхом одноосібного волевиявлення уповноваженого суб'єкта здебільшого єдиноначального органу;

5) виникнення, зміна, припинення адміністративних правовідносин, тобто юридичний факт.

Закони України досить часто визначають мету, завдання, функції та компетенцію суб'єктів владних повноважень, також питання, задля реалізації яких публічних інтересів вони зобов'язані функціонувати. У певних випадках зазначається, хто вирішує це питання, однак не регламентується зміст прийнятого правового акта, або визначають це в дуже абстрактній формі, надаючи суб'єкту владних повноважень можливість самому вирішувати, чи є в тому чи іншому конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчиняти передбачені нормою дії, тобто діяти на свій розсуд.

Таким чином, виходячи з аналізу законодавства України, спробуємо проаналізувати адміністративний розсуд як один із чинників попередження корупції.

Адміністративний розсуд є тоді, коли правовий припис (норма), не встановлюючи конкретного варіанту дій, наділяє суб'єкта владних повноважень певним ступенем свободи у вирішенні конкретної справи і прийнятті відповідного рішення [7].

Правова форма публічного управління містить в собі значну кількість оціночних категорій, кожен припис містить частку вільного розсуду. Це проявляється в частому використанні в законах таких виразів, як "визначає", "забезпечує", "запобігає", "здійснює", "розробляє", "поважні причини", "в разі необхідності", "виходячи з потреб", "у зв'язку з обставинами" і т. і.), що дозволяє (зобов'язує)

суб'єкта владних повноважень діяти на свій розсуд в межах закону і на виконання закону.

Адміністративний розсуд є тоді, коли норма права уповноважує суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд при реалізації наданих йому повноважень. Йдеться про повноваження суб'єктів владних повноважень з надання громадянам певних суб'єктивних прав. Наприклад, законодавець у п. 9 "б" ст. 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [19] уповноважує суб'єктів владних повноважень надавати неповнолітнім, студентам, пенсіонерам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури і спорту. Вони також уповноважені встановлювати громадянам пільги в оплаті за утримання дітей у школах-інтернатах, за харчування дітей-сиріт у школах, надавати допомогу певним категоріям громадян.

У перелічених ситуаціях настання зазначених правових наслідків не пов'язується з конкретними умовами, чітко визначеними правовою нормою.

Адміністративний розсуд є вольовим, це означає, що уповноважений суб'єкт проявляє одностороннє волевиявлення. Воля регулює поведінку людей, направляє їх діяльність у бік поставленої мети.

Вольові дії особи проявляються у виборі як мети діяльності, так і способів її досягнення. Іноді суб'єкт владних повноважень, що наділений дискреційними повноваженнями, проводить вибір рішення з декількох можливих. На вибір поведінки особи впливають багато факторів:

– характер потреб та інтересів;
– інтелектуальний рівень;
– світогляд та ідеали;
– ступінь осмислення нею дійсності.

Отже, воля особи визначається об'єктивними факторами – економічними умовами життя суспільства, що відображаються у свідомості людей у вигляді ідеальних сил [7].

Попередження корупції полягає в чіткому вираженні реалізації права на інформацію про нові закони й адміністративні нормативно-правові акти – одне із загальновизнаних міжнародним співтовариством прав людини.

Корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

Неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав.

У ст. 65 Закону України "Про запобігання корупції" [20] зазначається, що незаконні нормативно-правові акти, рішення, що прийняті внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою зацікавленої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування. Динамічний характер виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації вимагає ширшого

простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки і можливих варіантів вирішення, а також настання юридичних наслідків [3].

У цих нормах приписи держави не конкретизовані, а мають оціночний характер.

Таким чином, адміністративний розсуд суб'єктів владних повноважень – це надане їм право самостійного вибору варіанту поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку правової норми; найбільш виразно виявляється через інститут дискреційного повноваження.

Зменшення ризику корупційних проявів у сфері дискреційних повноважень органів публічної адміністрації (посадових осіб) можливе за реалізації певних умов.

1. Суб'єкти владних повноважень відповідальні перед законом. Для надійного та ефективного забезпечення захисту прав і свобод громадян, зміцнення правової держави та попередження корупції не повинно бути жодних обмежень для контролю (громадського, міжнародного) за реалізацією суб'єктом владних повноважень дискреційних повноважень.

2. Регламентація компетенції кожного органу публічної адміністрації (суб'єкта владних повноважень) щодо ступеня обґрунтованої необхідності адміністративного розсуду в їх діяльності і чіткого закріплення в законі.

3. Реалізуючи дискреційні повноваження шляхом адміністративного правозастосування, суб'єкт владних повноважень обґрунтовує (юридично, економічно, екологічно, соціально, антикорупційно тощо) прийняте ним рішення.

4. Розробка і впровадження науково обґрунтованих типових структур адміністративних правових актів суб'єктів владних повноважень шляхом прийняття спеціального закону.

5. Виходячи з викладеного, доцільно визначитись, що вся могутність держави спрямовується на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Адресати адміністративних правових актів, прийнятих на основі адміністративного розсуду, мають право на справедливе адресоване їм рішення, що відповідає Конституції України, міжнародним договорам, ратифікованим Верховною Радою України, законам України, а також закріпленим у них принципам.

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. Административное право зарубежных стран : учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шматовой. – М. : Спартак, 2003. – 464с.

3. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина / Ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.

4. *Дубовицкий Н.* Административное усмотрение в советском государственном управлении / Н. Дубовицкий // Советское государство и право. – 1980. – № 9. – С. 121–125.

5. *Керимов Д.А.* Законодательная техника : научно-методическое учебное пособие / Д.А. Керимов. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1998. – 127 с.

6. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М. : 1999. – 381 с.

7. *Чабан В.П.* Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації / В.П. Чабан, О.К. Волох // Науковий вісник КНУВС. – 2009. – № 3. – С. 29–34.

8. *Гайдук А.В.* Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні : дис. ... кан. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Гайдук. – К., 2006. – 194 с.

9. *Йосифович Д.І.* Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння : дис. ... кан. юрид. наук : 12.00.07 / Д.І. Йосифович. – Львів, 2009. – 235 с.

10. *Алфьоров С.М.* Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / С.М. Алфьоров. – Х., 2011. – 403 с.

11. *Заброда Д.Г.* Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.07 / Д.Г. Заброда. – К., 2005. – 233 с.

12. *Мельник М.І.* Корупція : сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М.І. Мельник. – К. : Атіка, 2001.– 304 с.

13. *Гвоздецький В.Д.* Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні : монографія / В.Д. Гвоздецький. – К. : МП "Леся", 2011. – 592 с.

14. Оцінювання рівня корупції : засади української моделі : науково-практичний посібник / О.Сверстюк, І.М. Осика, О.В. Волянська, М.Ю. Огай. – К. : Атіка, 2011. – 116 с.

15. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 48. – Ст. 36.

16. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 13. – Ст. 222.

17. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – № 22. – Ст. 816.

18. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 12. – Ст. 193.

19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Отримано 18.02.2015

УДК 351.74 : 342.95

І.В. Бойко

ЗАГАЛЬНОПРАВОВІ ПРИНЦИПИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ПІДРОЗДІЛАМИ ОВС

У статті розглянуто загальноправові принципи надання адміністративних послуг підрозділами ОВС, а також розкрито зміст принципів у контексті національного законодавства і міжнародно-правових норм.

Ключові слова: *адміністративна послуга, органи публічної влади, принципи надання адміністративних послуг, адміністративні підрозділи ОВС, суб'єкт звернення, суб'єкт надання послуги.*

В статье рассмотрены общеправовые принципы предоставления административных услуг подразделениями ОВД, а также раскрыто содержание принципов в контексте национального законодательства и международно-правовых норм.

Ключевые слова: *административная услуга, органы публичной власти, принципы предоставления административных услуг, административные подразделениями ОВД, субъект обращения, субъекты предоставления услуги.*

In the paper general legal principles for the providing of administrative services by the divisions of the Department of Internal Affairs are considered, as well as the content of the principles in the context of the national legislation and international legal norms is revealed.

Keywords: *administrative service, bodies of the public power, principles of providing administrative services, administrative divisions of the Department of Internal Affairs, subject of the address, subjects of providing service.*

Сьогодні держава для реалізації інтересів суспільства в найбільш важливих галузях життєдіяльності розробляє та здійснює відповідну політику: економічну, соціальну, правову, правоохоронну, міжнародну тощо. Одними з елементів державно-управлінської діяльності органів влади є система правового регулювання надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, а також адміністративної процедури та принципів їх надання.

Основний конституційний *принцип дотримання прав і свобод людини* закріплено у статті 3 Конституції України, в якій зазначено, що "Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [1]. Конституція визначає це як один із найважливіших напрямів діяльності нашої держави в сучасних умовах.

Тому діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, до яких відносяться підрозділи експертної служби, Державної автомобільної інспекції, служби дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду органів внутрішніх справ системи МВС України (далі – адміністративні підрозділи ОВС), носить адміністративно-правовий характер і здійснюється відповідно до правових принципів, закріплених у нормах права.

Слід зазначити, що Великий тлумачний словник сучасної української мови характеризує поняття *"принцип"* як основне вихідне положення, засади певної наукової системи, теорії, ідеологічного напряму і т. ін [2, с. 941].

Але, як право, в цілому принципи права мають об'єктивний характер і обумовлюються станом суспільних відносин, рівень розвитку яких переважно визначається цілями й завданнями, що стоять перед суспільством.

Поняття принципу як вихідного положення в праві притаманне кожній галузі. Виходячи з цього, принципи адміністративного права слід розуміти як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [3, с. 80].

Дотримання прав і свобод людини в Україні органічно поєднане з поняттям правової держави та прогресивним надбанням людства у сфері державотворення. Тому ефективність гарантій основних прав і свобод людини залежить від рівня розвитку правових принципів, інститутів права та демократії, стану економіки, правотворчої атмосфери в суспільстві, рівня правового виховання і культури населення тощо.

Зауважимо, що питання діяльності органів публічної влади, а також принципи наданням адміністративних послуг були предметом дослідження в роботах таких вчених, як: В.В. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Паращук, І.П. Голосніченко, К.К. Афанасьєв, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, А.Т. Кузьмук, Т.О. Коломієць, Є.В. Курінний, С.Г. Стеценко, В.П. Тимощук, О.Г. Циганов та інших науковців. Але принципи надання адміністративних послуг, які визначено в Законі України "Про адміністративні послуги" від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI, на сьогодні науковцями ще не розглядалися.

Нині державна політика адміністративних підрозділів ОВС у сфері надання адміністративних послуг має базуватися відповідно до статті 4 Закону України "Про адміністративні послуги" на таких принципах:

1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності (комплексний принцип); 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності;_6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [4].

Але перш ніж зупинитися та розглянути загальноправові принципи, варто зазначити, що відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України "Про адміністративні послуги" визначено термін ***адміністративна послуга*** – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи [4].

Слід зазначити, що ***загальноправові*** *(загальні або основні)* принципи надання адміністративних послуг адміністративними підрозділами ОВС відображають природу, якісну своєрідність права в цілому. До цієї групи відносяться *перші п'ять принципів,* викладені вище.

Розглядаючи перший ***принцип верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності,*** нам необхідно наголосити, що цей принцип носить комплексний характер. Взагалі тут можна говорити про три взаємопов'язані та взаємообумовлені принципи: *1) верховенства права; 2) законності; 3) юридичної визначеності.* Одним з найважливіших принципів у державній діяльності загалом та в адміністративній процедурі зокрема щодо надання адміністративних послуг є ***принцип верховенства права***, який належить до числа конституційних і випливає зі ст. 8 Конституції України, в якій зазначено, що в "Україні визначається і

діє принцип верховенства права" [1]. Це означає підпорядкування держави та її інститутів правам людини, визначення пріоритету прав перед іншими соціальними нормами (моралі, звичаїв тощо).

Принцип верховенства права – це панування права в життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави. Йдеться про визначальну роль права в стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій. Термін "верховенство права", або ж "панування ("правління") права" (rule of law) вперше вжив у XIX ст. англійський юрист А. Дайсі [5, с. 41–42]. Він означає пріоритет прав та свобод людини і громадянина, справедливість і гуманізм у діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг.

Варто наголосити, що Конституція України як Основний Закон держави має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй.

Принцип верховенства права передбачає, що правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо при наданні адміністративних послуг суб'єктам звернення органами публічної влади, оскільки це стосується пріоритету прав та свобод людини і громадянина, істини та гуманізму в діяльності зазначених органів. Він має визначальне не лише ідеологічне, а й практичне значення.

Вважаємо, що принцип верховенства права не тотожній принципу верховенства закону. Відмінність між ними пов'язана з розбіжністю права і закону. Важливе значення має співвідношення цих понять: принцип верховенства закону є більш конкретним але навіть закон може бути не правовим за процедурою його прийняття або за своїм змістом. Верховенство закону означає передусім верховенство правового закону, тому що не кожний закон є правовим. Відповідність змісту закону праву є ще однією ознакою принципу верховенства права, важливою рисою правової держави.

Адміністративні підрозділи ОВС в адміністративній процедурі щодо надання адміністративних послуг повинні керуватися принципом верховенства права, який зобов'язує їх не сліпо виконувати вимоги нормативного акту, а зважати на відповідність цього акта вищим за юридичною силою нормам права. Принцип верховенства права також означає, що публічна влада не тільки творить право, а й обмежена у творенні права.

Найбільш різнобічне тлумачення принципу *верховенства права* дається в рішеннях Європейського суду з прав людини, який діє на основі Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Протокол перший та протоколи № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції було ратифіковано Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР, тому положення цієї Конвенції є частиною національного законодавства України. Відповідно до п. 1 зазначеного Закону Україна визнала обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції [6].

Саме Європейський Суд з прав людини розкриває *зміст принципу верховенства права* через формулювання вимог, які він виводить з цього принципу. Однією з таких вимог є вимога про якість закону [7]. Під законом тут мається на увазі положення нормативно-правового акта. *По-перше,* закон повинен бути доступним для зацікавленої особи, тобто містити зрозумілі й чіткі формулювання, які б давали можливість не створювати труднощів особі, а самостійно або з відповідною консультацією регулювати свою поведінку. *По-друге,* він має бути

передбачуваним, тобто таким, щоб особа могла передбачити наслідки його застосування стосовно себе. *По-третє,* закон не повинен суперечити принципу верховенства права, зокрема він з достатньою чіткістю має встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих суб'єктам владних повноважень, та спосіб їх здійснення. Це необхідно, щоб особа була захищеною від свавілля суб'єктів владних повноважень.

При цьому захистом від свавілля з боку суб'єктів надання адміністративних послуг є щонайменше контроль за діяльністю посадових осіб, в тому числі керівників адміністративних підрозділів ОВС, які організовують надання адміністративних послуг та взаємодіють з іншими органами публічної влади щодо надання таких послуг, а також контроль наявності достатніх та ефективних гарантій проти зловживань та корупції з боку посадових осіб.

При розгляді ***принципу законності*** нам слід зазначити, що він пов'язаний з принципом верховенства права і має також загальний характер, що випливає з ч. 2 ст. 6 Конституції України, в якій зазначено: "Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України" [1].

Принцип законності полягає в тому, що суб'єкти надання адміністративних послуг, якими є також адміністративні підрозділи ОВС, котрі здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України, тобто суворого і неухильного виконання цих законів. Основний Закон є нормативним актом вищої юридичної сили, тому принцип законності слід розглядати як утвердження верховенства вимог і положень Конституції, а також Закону України "Про адміністративні послуги", інших законів та нормативно-правових актів у ході адміністративно-правового регулювання суспільних відносин щодо надання адміністративних послуг.

Принцип законності є одним із чинників демократичного державного устрою, який визначає рівність усіх учасників суспільних відносин перед законом при наданні адміністративних послуг, як то суб'єкта надання адміністративних послуг, так і суб'єктів звернення за їх отриманням.

Законність – це верховенство законів у системі юридичних актів, верховенство відповідних законам рішень місцевих органів виконавчої влади над актами нижче підпорядкованих органів держави та посадових осіб [8, с. 130]; суворе виконання суб'єктами надання адміністративних послуг актів центральних органів влади й управління та недопущення втручання органів влади в законну і доцільну діяльність суб'єктів надання адміністративних послуг безпосередньо та в центрах надання послуг; неухильна реалізація прав і свобод громадян та недопущення будь яких неправомірних дій посадових осіб органів влади до суб'єктів звернення, а також суворе виконання посадовими особами своїх повноважень щодо надання адміністративних послуг.

Отже, *принцип законності в наданні адміністративних послуг підрозділами ОВС* – це здійснення всіх правових форм діяльності зазначених підрозділів з суворим і неухильним дотриманням та виконанням законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють сферу надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ на основі й відповідно з нормами права, природними правами та обов'язками людини і громадянина.

Ще однією складовою зазначеного вище комплексного принципу є ***юридична визначеність*** *(англ. legal certainty)* – один з основних принципів адміністративного права, відповідно до якого всі суб'єкти права (суб'єкт надання адміністративних послуги та суб'єкт звернення за отриманням цих послуг) повинні керуватися у

своїх діях правовими приписами. Цей принцип іноді іменують юридичною безпекою, юридичною стабільністю, передбаченістю та процедурною справедливістю.

Відповідно до цього принципу суб'єкти звернення за адміністративною послугою повинні мати змогу планувати свої дії з упевненістю, що знають про їх правові наслідки. Він вимагає, зокрема, щоб правові акти заздалегідь оприлюднювалися, діяли на майбутнє, були ясними, простими, точними, чіткими і несуперечливими. Застосування нормативно-правових актів адміністративними підрозділами ОВС як суб'єктами надання адміністративних послуг повинне бути передбачуваним для суб'єктів звернення. *По-перше,* така передбачуваність збільшує автономію суб'єкта звернення до суб'єкта надання адміністративної послуги, що врешті-решт забезпечує її свободу. *По-друге,* вона є раціональною засадою організації будь-якої нормативно-правової системи.

Принцип юридичної визначеності передбачає дотримання принципу остаточності рішення, недопустимості повторного розгляду вже розглянутої заяви та матеріалів щодо надання адміністративних послуг. Повноваження адміністративних підрозділів ОВС переглядати рішення щодо надання адміністративних послуг повинні використовуватися тільки для виправлення адміністративних помилок, а не для заміни рішень щодо надання послуг.

Зазначений принцип має захищати права людини так само, як і загальний (публічний) інтерес, сприяти покращенню якості в процесі розгляду та прийняття рішень і нарешті в забезпеченні надійності в діяльності адміністративних підрозділів ОВС, які надають адміністративні послуги суб'єктам звернення.

Юридична визначеність є однією з умов ефективної дії верховенства права, а забезпечення реалізації вимог принципу юридичної визначеності в його широкому розумінні є запорукою не лише ефективних реалізації та захисту прав людини, а й значного вдосконалення державного механізму в наданні адміністративних послуг.

Розглядаючи ***принцип стабільності,*** слід розуміти його як незмінність збереження певного стану соціальної політики держави в наданні адміністративних послуг, яка повинна сприяти регулюванню розвитку ринку адміністративних послуг.

Варто сказати, що слово стабільність (від лат. stabilis – сталий) означає сталість, тривкість, незмінність, тривале збереження певного стану тощо [9, с. 35].

Цей принцип ґрунтується на стабільності державної політики стосовно організаційно-правового регулювання сфери надання послуг, дотримання визначених на певний час орієнтирів у розвитку суспільства, які змінюються поступово, еволюційним шляхом. Це дає змогу: *по-перше,* суб'єктам звернення за отриманням адміністративних послуг мати сталі інтереси, створювати певні перспективи у своїй діяльності; *по-друге,* стабільність державної політики має велике значення щодо наданих повноважень адміністративним підрозділам ОВС, які здійснюють надання адміністративних послуг.

Слід зазначити, що дотримання і чітке виконання принципу стабільності адміністративними підрозділами ОВС сприятиме роботі цих підрозділів, а його реалізація на практиці допоможе побудувати ефективну систему надання адміністративних послуг.

При наданні підрозділами ОВС адміністративних послуг суб'єктам звернення особливого значення набуває ***принцип рівності перед законом***, який носить загальний характер та закріплений у ст. 24 Конституції України, в якій зазначено, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є *рівними перед законом* [1].

Принцип рівності громадян перед законом є однією з найзагальніших умов сучасних правових систем. Його закріплення вважається неабияким здобутком суспільства, зумовленим об'єктивно існуючими імперативами цивілізації. Передусім, поява цього принципу пов'язана з розробкою правової доктрини, а пізніше і соціальної держави та громадянського суспільства.

Оскільки права людини належать їй від її народження, є невідчужуваними, тому немає людей із більшим чи меншим обсягом прав – всі люди від природи наділені одними і тими правами.

Сучасне адміністративне право вимагає однакового ставлення посадових осіб органів публічної влади до суб'єктів звернення – фізичних чи юридичних осіб щодо надання адміністративних послуг і дозволяє справедливу диференціацію правового регулювання лише в окремих питаннях.

Як влучно зауважив німецький професор О. Люхтергандт, законодавче регулювання адміністративних процедур дає можливість зменшити стратегічно слабке становище людини перед органами влади, або, інакше кажучи, завдяки правовому зв'язуванню та покладенню на публічну адміністрацію обов'язків перед громадянином вдається врівноважити сторони та компенсувати відносну слабкість особи у відносинах з державою [10, с. 25].

Хоча, звичайно, адміністративні підрозділи ОВС як суб'єкти надання адміністративних послуг наділені владними повноваженнями і тому, насамперед, від них залежить, як буде вирішено справу, проте саме суб'єкт звернення отримує реальні важелі впливу на її вирішення. Принцип рівності перед законом означає, насамперед, і рівність різних фізичних та юридичних осіб приватного права, які звернулися за отриманням послуги перед законом.

Не може бути привілеїв чи обмеження прав суб'єктів звернення з боку органів публічної влади при отриманні адміністративної послуги за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Саме ці ознаки рівності перед законом закріплено і в ч. 2 ст. 24 Конституції України.

Дотримання ***принципу відкритості та прозорості*** в діяльності адміністративних підрозділів ОВС як суб'єктів надання адміністративних послуг є невід'ємною характеристикою здійснення ефективного управління і обов'язковою умовою реформування держави шляхом демократичного розвитку.

У свою чергу, демократичні перетворення в суспільстві та відповідні зміни у менталітеті наших громадян значною мірою залежать від результатів діяльності органів публічної влади, що визначається відповідними правовими нормами, а також якісними ознаками демократичних перетворень суспільства на шляху його еволюційного розвитку.

Прозорість у європейському праві стосується переважно доступу громадян до офіційних документів. Підвищення рівня відкритості та прозорості в діяльності адміністративних підрозділів ОВС сприятиме забезпеченню достовірності, оперативності й повноти інформації щодо надання адміністративних послуг та прийняття управлінських рішень, які зачіпають права та інтереси суб'єктів звернення за отриманням адміністративної послуги. Крім того, відкритість і прозорість у діяльності адміністративних підрозділів ОВС як суб'єктів надання адміністративних послуг здатні не тільки нівелювати напруження в суспільстві, пов'язане з неадекватними діями виконавчих органів влади, найбільш повно та якісно ураховувати потреби фізичних та юридичних осіб, які звертаються за отриманням адміністративних послуг, а й суттєво підвищити ефективність влади та управління

за рахунок залучення громадськості до опрацювання суб'єктом надання послуг управлінських рішень на різних стадіях їх підготовки й прийняття.

Принцип відкритості та прозорості передбачає наявність та доступність необхідної для отримання адміністративної послуги інформації, зокрема на офіційному веб-сайті МВС України в мережі Інтернет та адміністративних підрозділів ОВС в тому числі, щодо процедури надання адміністративної послуги; документів, які потрібно подати суб'єкту звернення до адміністративного підрозділу ОВС; зразки заповнення документів; розмір та порядок оплати адміністративної послуги; посадових осіб, уповноважених надавати адміністративні послуги, а також відповідальних за їх надання.

Цей принцип також означає можливість отримання інформації через функціонування системи електронної міжвідомчої взаємодії державних органів, а також через Єдиний державний портал адміністративних послуг з використанням мережі Інтернет та цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги [11].

Отже, *принцип відкритості та прозорості діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг* – це характеристика діяльності адміністративних підрозділів ОВС, яка передбачає можливість взаємодії цих суб'єктів з суб'єктами звернення при формуванні і реалізації державної політики щодо надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, впливу на прийняття рішення суб'єктів надання цих послуг, доступ до повної, об'єктивної, достовірної інформації про діяльність зазначених підрозділів ОВС для суб'єктів звернення.

Принцип відкритості та прозорості спонукає адміністративні підрозділи ОВС до зменшення вірогідності зловживань владою, прийняття помилкових рішень та вчинення корупційних діянь посадовими особами суб'єктів надання адміністративних послуг і передбачає відкритість надання цих послуг для зовнішніх перевірок з будь-яких питань їх надання.

Принцип оперативності та своєчасності означає, перш за все, що оперативність це – швидкість і чіткість прийняття управлінських рішень посадовими особами органів публічної влади щодо надання адміністративних послуг суб'єктам звернення, а також постійне оновлення нормативно-правових актів, які регулюють надання адміністративних послуг.

Зазначений принцип вимагає від адміністративних підрозділів ОВС постійного оновлення правового механізму щодо надання адміністративних послуг, швидкого реагування на нові тенденції суспільних відносин і необхідність надання їм формальної визначеності. У правотворчому процесі цей принцип забезпечує також своєчасне скасування нормативно-правових актів, що застаріли чи суперечать чинному законодавству, створюють юридичні колізії в наданні адміністративних послуг.

Проявом принципу оперативності та своєчасності є встановлення правовими нормами строків вчинення дій суб'єктами правових відносин, якими є посадові особи адміністративних підрозділів ОВС, що надають адміністративні послуги та розглядають адміністративну справу впродовж розумного строку, тобто в найкоротший строк, достатній для її вирішення, з дотриманням вимог, установлених Законом України "Про адміністративні послуги", – інакше кажучи, своєчасно до настання обставин, за яких буде втрачено сенс у прийнятті відповідного адміністративного акта.

У ст. 10 цього Закону зазначено: якщо законом не визначено граничний строк надання адміністративної послуги, цей строк не може перевищувати 30

календарних днів з дня подання суб'єктом звернення заяви та документів, необхідних для отримання послуги. Адміністративна послуга вва-жається наданою з моменту отримання її суб'єктом звернення особисто або направ-лення поштою (рекомендованим листом з повідомленням про вручення) листа з повідомленням про можливість отримання такої послуги на адресу суб'єкта звер-нення [4].

Отже, строк надання адміністративної послуги адміністративними підроз-ділами ОВС є одним із найвразливіших елементів *принципу оперативності та своєчасності* адміністративної процедури із розгляду та прийняття адміністратив-ного акту щодо надання цих послуг суб'єктам звернення.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок про те, що загально-правові принципи державної політики у сфері надання адміністративних послуг, які вперше розглянуто в цій статті, є актуальними і їх необхідно розуміти як від-правні засади, незаперечні вимоги до такого виду адміністративної діяльності, як надання послуг органами публічної влади. Тому посадовим особам адміністративних підрозділів ОВС слід враховувати розглянуті принципи при наданні таких послуг, а науковцям та практикам – при подальшому реформуванні системи Міністерства внутрішніх справ України, зокрема підрозділів ОВС, які є суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Великий тлумачний словник української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2002. – 1440 с.

3. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: у двох томах. – Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.

4. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013 – № 32. – Ст. 409.

5. Конституція України : науково-практичний коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін. ; ред. кол. В.Я. Тацій, Ю.П. Битяк, Ю.М. Грошевой та ін. – Харків : Видавництво "Право" ; К. : Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. – 808 с.

6. Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 40. – Ст. 263.

7. Європейський суд з прав людини у справі "Круселен" проти Франції : рішення Європейського суду від 24 квітня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.echr.ru/documents.

8. *Бойко І.В.* Основні принципи діяльності дільничного інспектора міліції / І.В. Бойко // Наука і правоохорона. – 2011. – № 2. – С. 128–135.

9. Українська Радянська енциклопедія. Т. 14. – К. – 1963 – 592 с.

10. *Люхтергант О.* Проект адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергант // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 25–30.

11. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 614-р // Офіційний вісник України. – 2013 – № 66. – Ст. 2403.

Отримано 20.03.2015

УДК 342.9:343.34

Д.О. Беззубов,
кандидат юридичних наук

АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАСАДИ КЛАСИФІКАЦІЇ ЗАГРОЗ СУСПІЛЬНІЙ БЕЗПЕЦІ

Розглянуто проблему класифікації загроз суспільству як елемента адміністративного права. Визначаються та аналізуються теоретичні ознаки категорії загроз, а також основні умови виникнення та функціонування їх у суспільстві. Пропонується вивчення цієї категорії за допомогою прямої класифікації їх залежно від зовнішніх та внутрішніх джерел виникнення.

Ключові слова: *адміністративне право, суспільна безпека, загроза, класифікація.*

В статье рассматривается проблема классификации угроз обществу как элемента административного права. Определяются и анализируются теоретические признаки категории угроз, основные условия возникновения и функционирования их в обществе. Предлагается изучение этой категории посредством прямой классификации их в зависимости от внешних и внутренних источников возникновения.

Ключевые слова: *административное право, общественная безопасность, угроза, классификация.*

In this paper the problem of classification of threats to society as a part of administrative law is considered. Features of theoretical categories of threats are identified and analyzed, basic conditions for the emergence and functioning of the society are defined. It is proposed to explore this category by using of a direct classification according to their internal and external sources.

Keywords: *administrative law, public security, threat classification.*

Розвиток права та теорії управління в державі має адекватно відповідати розвитку самої країни та відповідно регулювати виникнення нових суспільних відносин.

Принципово нові світові тенденції пов'язані з процесами глобалізації, такими як міжнародний тероризм (поява в терористичних угруповань надсучасної зброї та техніки), расова нетерпимість, крайні національно-етнічні прояви та внутрішня соціальна нестабільність суспільства (високий відсоток безробіття, що викликає підвищення рівня алкоголізму, наркоманії, проституції) зумовлюють перенавантаження всіх, без винятку, правоохоронних органів (органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, прокуратури, митних органів та інших) в аспекті протидії цим проявам і збереження в державі режиму законності та порядку.

Правоохоронна функція держави полягає в забезпеченні конституційного порядку, національної безпеки; вона зумовлює стан законності, актуалізує охорону конституційних прав людини і громадянина та поновлення порушених неправомірним чином цих прав.

Зрозуміло, що ризик виступає обов'язковим елементом діяльності правоохоронних органів, оскільки рядові співробітники постійно вимушені приймати рішення в умовах небезпеки та нестандартних ситуацій. При цьому загальні

ознаки ризику і його компонентний склад буде схожий для всіх правоохоронних органів, і це пов'язано з їх основною метою діяльності – протидією злочинності та правопорушенням, захистом життя, здоров'я, конституційних прав та інтересів громадян України.

Зазначені причини зумовлюють актуалізацію питання вимірювання рівня ризиків на суспільному рівні і на рівні окремих суб'єктів права та співробітників правоохоронних органів під час реалізації своїх повноважень і завдань, покладених на них державою.

Розглядаючи питання розкриття поняття ризику в юридичній науці, можна визначити, що як поняття "ризик" доволі мало представлений у вітчизняних дослідженнях держави і права.

Розвиток сучасних правових систем означає генерування нових теоретичних ідей у галузі права, практичних рішень, побудову ефективних організаційних структур і механізмів забезпечення суспільної безпеки України. Отже, ми виділяємо феномен загроз як частину, що належить до категорії "суспільна безпека" і безпосередньо взаємодіє в її полі. Чим більшим є розвиток суспільства в різних сферах, тим швидше зростає кількість загроз у суспільстві, і навпаки.

Суспільна безпека як категорія впливу на зовнішнє середовище складається з двох основних елементів – складу та ознак цієї категорії.

Склад категорії "суспільна безпека" – це встановлення її основних ознак, що визначають її виникнення і функціонування. До складу суспільної безпеки входять два елементи – суспільство і загроза.

Таке соціально-правове утворення як суспільство, на думку авторів адміністративної теорії розвитку, є сукупністю відносин між людьми, що "історично розвивається, складається на основі постійної зміни форм та умов їх діяльності в процесі взаємодії з органічною та неорганічною природою". Інші вчені стверджують, що цю сукупність форм діяльності людей становить громадянське суспільство [1, с. 167].

До складу загроз, на наш погляд, входять дві категорії – небезпека і ризик. Тобто загроза складається з небезпеки і ризику.

Визначення загроз і небезпек у праві розглядається достатньо фрагментарно, обмежуючись виключно загрозами нації або державі.

Небезпека – це ситуація ймовірного або наявного завдання шкоди суб'єкту і об'єкту, яка виникає в зовнішньому середовищі, і охороняється нормами адміністративного права.

Ризик – це умова активної поведінки суб'єкта, спрямована на протидію ймовірності, випадковості й небезпечності в екстремальній ситуації, вибір рішень, що призведе в майбутньому до отримання певного очікуваного результату або результату, на який суб'єкт не очікував, але був можливим і відхилявся від поставленої мети в умовах оточуючої небезпеки [2, с. 7]. З цієї позиції, загроза – це ситуація або об'єктивна обставина небезпеки та ризику, що створюється, функціонує і припиняється сукупністю зовнішніх обставин та діями суб'єктів, що спрямовані на її подолання.

Аналіз категорії "загроза" як елемента суспільної діяльності можна здійснювати за чотирма основними напрямами: філологічним, науковим, доктринальним та юридичним (правовим).

Філологічний аспект передбачає розгляд цієї категорії в аспекті трактування його як слова мови. При цьому для більшої обґрунтованості висновків пропонуємо трактування словників.

У словнику С.І. Ожегова поняття "угроза" визначається як "запугивание, обещание причинить вред, зло, возможная опасность" [3, с. 369], у Т.Ф. Єфремо-

ва – це “обещание причинить зло, неприятность, возможность, опасность возникновения чего-либо неприятного, тяжелого” [4, с. 42].

Отже, з точки зору філології, загроза виступає як дія або ймовірність негативних наслідків.

Науковий аспект визначення категорії “загроза” передбачає аналіз її трактування різними вченими [6, с. 12].

За визначенням Ф. Айяла, загроза – це подія, ситуація чи процес, які можуть бути природними, викликаними чи змішаними: при їх прогнозуванні, запобіганні та коригуванні мають використовуватися геологічні критерії та параметри розвитку процесів і явищ [7, с. 5].

На думку В. Маршалла, загроза – це природне чи техногенне явище, коли можлива поява явищ або процесів, здатних уражати людей, завдавати матеріальних збитків, руйнувати довкілля [8, с. 9].

Розглянуті визначення провідних іноземних фахівців у галузі безпеки дозволяють встановити, що загроза та небезпека, на їх думку, є породженням природи або діяльності самого суспільства, а протидія цим явищам лежить виключно в практичній площині. Вважаємо, що це звужує категорію “загроза”, оскільки загрози визначаються в площині всього спектра діяльності суспільства, а протидія цим явищам відбувається на всіх рівнях діяльності суспільства – від звичаєвого до правового.

Доктринальний аналіз категорії загроза – це підхід до розгляду цієї категорії як елементу функціонування суспільства і держави. Можна говорити про кілька основних напрямів у цьому підході: перший напрям характеризує загрозу як стан ймовірної небезпеки; другий – характеризує загрозу як властивість певної системи (використання ядерної енергії); третій – визначає загрозу як наслідки діяльності або ситуацій (природні й техногенні катастрофи); четвертий – визначає загрози як стан відсутності безпеки і захищеності; п’ятий – визначає загрозу як результат динамічного розвитку соціальних систем.

Основою для правового аналізу категорії “загроза суспільній безпеці” є логічний ряд категорій: суб’єкт загрози – об’єкт загрози – джерела виникнення загроз – способи функціонування загроз.

Суб’єкт загрози – це всі учасники суспільних відносин, яким державою гарантуються права і свободи, умови безпечного існування, що охороняються нормами адміністративного права; при цьому до суб’єктів відносимо й усі уповноважені органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, які мають компетенції контролю та виконання норм і правил безпеки всіма учасниками суспільних відносин, та юридичні обов’язки з прогнозування виникнення ситуацій небезпек та ресурси для їх подолання.

Об’єкт загрози – це всі види суспільних відносин, яким може бути завдана шкода або конкретні об’єкти господарської діяльності, право на безпеку яких охороняють норми адміністративного права.

Джерела виникнення загроз – це всі процеси, що відбуваються в часі й просторі, різноманітного походження, які можуть потенційно призвести до виникнення ситуацій або умов, які можуть завдати шкоди суб’єкту та об’єкту загрози.

Як справедливо зазначає О.Н. Ярмиш, “основними джерелами небезпеки виступають внутрішні та зовнішні фактори функціонування політичних та економічних систем на міжнародному й національному рівнях” [9, с. 53].

Погоджуючись з наведеним підходом щодо джерел виникнення загроз суспільній безпеці, пропонуємо поділити їх на три основних категорії: перша –

це ті, що виникають із правомірного використання певних явищ та процесів суб'єктами загроз, але при виникненні певних умов можуть потенційно завдати шкоди суб'єктам та об'єктам загрози (правомірні джерела загроз суспільній безпеці); друга – це ті загрози, які виникають через неправомірне (прямо заборонене нормативним актом) використання явищ і процесів та виникнення внаслідок цього ситуацій небезпек і ризиків завдання шкоди суб'єктам та об'єктам небезпеки, що охороняються адміністративними нормами права; третя – загрози суспільній безпеці, що виникають через дії природних явищ і процесів різного походження, що призводить до виникнення ситуацій небезпек і ризиків для суб'єктів та об'єктів суспільної безпеки, і охороняються нормами адміністративного права.

Способи функціонування загроз – це механізми приведення в дію джерел небезпек (джерел загроз суспільній безпеці) та його можливі наслідки. До основних способів функціонування загроз віднесемо: технологічні та техногенні процеси, природні катаклізми і катастрофи, явища космічного походження.

Основними ознаками категорії загрози щодо суспільної безпеки є три елементи: ймовірність, невизначеність, суперечливість.

Ймовірність – означає необов'язковість виникнення загрози за певних рівних умов. Тобто загроза може бути пряма наявна (в ситуаціях ризику та небезпеки) і прихована (неврахована), що функціонує в постійному режимі і продовжується навіть тоді, коли пряма загроза усунена.

Невизначеність – це наявність більше одного з можливих варіантів розвитку подій на всіх етапах становлення і функціонування загрози. Етапи виникнення: ситуація – джерело загрози – загроза; етапи функціонування: виникнення – функціонування – зникнення.

Суперечливість – визначається можливістю знищення ситуації загрози без участі суб'єкта подолання (тобто без активних дій держави, фізичних та юридичних осіб) або поглинанням загрози ще більшою за розмірами загрозою. У суспільному аспекті визначається як позитивний вплив загроз на розвиток суспільних відносин ("позитивіське" спрямування загрози).

Отже, з окресленої позиції загрози суспільній безпеці – це наявні загрози суспільним інтересам та суб'єктам і об'єктам загроз, які охороняються нормами адміністративного права, що виникають через цілеспрямовану діяльність окремих суб'єктів права (держав, організацій або фізичних осіб) і спрямовані на завдання шкоди суспільству, або джерелами яких виступають природні або техногенні чинники.

Усі перелічені вище категорії утворюють комплекс загроз суспільній безпеці як правове явище, що регулюється нормами адміністративного права.

Для аналізу комплексу загроз суспільній безпеці пропонуємо класифікувати загрози суспільній безпеці за кількома ознаками, а саме: державним рівнем, методами правового регулювання, адміністративними напрямами, сферами виникнення. Запропонована загальна класифікація загроз суспільній безпеці України має такий вигляд:

за державним рівнем – внутрішньодержавні та зовнішньодержавні;

за методами правового регулювання – ті, що піддаються регулюванню (правові), й ті, що виникають поза межами правового поля (неправові);

за адміністративними напрямами – загрози громадській безпеці, загрози державній безпеці; загрози національній безпеці;

за сферами виникнення – екологічні, політичні, економічні, соціальні, військові, інформаційні, юридичні, особисті (загрози фізичній особі).

Одночасно пропонуємо класифікацію загроз за рівнем впливу на стан суспільства:

перший рівень – загрози, які найбільше впливають на стан суспільної безпеки України, – політичні, економічні, гуманітарні загрози;

другий рівень загроз – ті, що мають опосередкований вплив на стан суспільної безпеки в Україні, – екологічні й техногенні загрози;

третій рівень – загрози, що нині мінімально впливають на суспільну безпеку, – військові, юридичні та інформаційні.

За логікою дослідження проаналізуємо структурні елементи запропонованої класифікації загроз суспільній безпеці, враховуючи при цьому рівні загроз.

Загрози громадській безпеці – це сукупність факторів, що створюють ситуацію загрози суб'єктам і об'єктам загроз, які охороняються нормами адміністративного права, регулюються ними й виникають у громадському місці. Об'єктом загроз виступають права громадян на безпечне пересування та перебування в громадському місці. Загрози громадській безпеці можуть виникати через протиправну поведінку окремих осіб (хуліганство) або протиправну самовпевненість осіб зі спеціальними правами адміністративного права (порушення правил дорожнього руху, порушення правил прийому хворих з боку медичних працівників і т. п.) та інше.

Загрози державній безпеці – це сукупність факторів, що створюють ситуацію загрози суб'єктам і об'єктам загроз, які охороняються нормами адміністративного права, регулюються ними й виникають на державному рівні або завдають шкоди державі. Об'єктом загроз виступає встановлений порядок державного управління. Основними загрозами виступають підривна діяльність розвідок інших країн (шпигунство), порушення режиму державної таємниці та інші ситуації.

Загрози національній безпеці – це сукупність факторів, що створюють ситуацію загрози суб'єктам і об'єктам загроз на національному рівні, що охороняються нормами адміністративного права і регулюються ними. Такими загрозами, наприклад, виступає злочинна діяльність радикальних угруповань (тероризм), транзит або ввезення наркотичних і психотропних речовин на території України і т. ін.

Розгляд та аналіз останньої групи загроз складає основу для формування категорій "загрози суспільній безпеці" та "суспільна безпека". Тому аналіз проведемо за загальною для всіх видів загроз схемою, в яку включимо: поняття, джерела виникнення, напрям впливу (груповий або індивідуальний), модель функціонування, часові та просторові параметри, ймовірні варіанти завдання шкоди та спеціальні ознаки цього виду загроз.

Визначаємо базові елементи схеми загроз:

поняття загрози – це визначення загрози як елементу суспільного життя, базове окреслення специфічних і загальних умов функціонування;

джерела виникнення загрози – це ймовірні події або дії, які стали першопричиною виникнення ситуації ризиків і небезпек, що піддаються або не піддаються правовому регулюванню;

напрями впливу – це спрямування основних результатів можливого впливу ситуації небезпек і ризиків за суб'єктами та об'єктами охорони норм адміністративного права (індивідуальна – як вплив на фізичну особу);

модель функціонування загрози – це ймовірні варіанти виникнення та впливу на середовище загрози, що виникає;

часові та просторові параметри – це виникнення й тривання загрози (від моменту появи до моменту усунення) та ймовірні територіальні й географічні вектори впливу загрози на зовнішнє середовище;

ймовірні варіанти завдання шкоди – це ймовірність завдання шкоди конкретному суб'єкту загрози, що охороняються нормами адміністративного права, а

саме: завдання шкоди життю, здоров'ю (фізичному та психічному), майну фізичної та юридичної особи або держави;

спеціальні ознаки цього виду загроз – це специфіка впливу загрози на навколишнє середовище та суб'єкти, що охороняються нормами адміністративного права з урахуванням основних ознак ситуації загрози.

Таким чином, робимо висновок про те, що адміністративні основи класифікації загроз суспільній безпеці визначають онтологію формування теоретичного базису функціонування суспільної безпеки як цілеспрямованої діяльності з подолання загроз і небезпек, що регулюється нормами адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ситник Г.П.* Національна безпека України : навч. посіб. / Г.П. Ситник, В.М. Олуйко, М.П. Вавринячук. – К. : Кондор, 2007. – 616 с.

2. *Макаренко В.П.* Риск при принятии решений в научной политике / В.П. Макаренко. – М. : Мысль, 1977. – 234 с.

3. *Даль В.* Толковый словарь живого русского языка : в 4 т. / В. Даль. – М. : Русский язык, 1980. – Т. 4.

4. *Ожегов С.И.* Толковый словарь русского языка : 72 500 слов, 7 500 фразеолог. выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : АЗЪ, 1994. – 907 с.

5. Філософія : навч. посіб. / Л.В. Губерський, І.Ф. Надольний, В.П. Андрущенко та ін. ; за ред. І.Ф. Надольного. – 7-ме вид., стереотип. – К. : Вікар, 2008. – 534 с.

6. *Льюис Р.Д.* Игры и решения / Р. Льюис, Х. Райфа. – М. : Знание, 1962. – 122 с.

7. *Альгин А.П.* Риск и его роль в общественной жизни / А.П. Альгин. – М. : Мысль, 1989. – 187 с.

8. *Абчук В.А.* Теория риска в морской практике / В.А. Абчук. – Л. : Лениздат, 1983. – 26 с.

9. *Макаренко В.П.* Безопасность как элемент политики государства / В.П. Макаренко – М. : Мысль, 1982. – 277 с.

Отримано 26.01.2015

УДК 351.862.4:(477)

М.М. Коренева,
аспірант МАУП

РИЗИК ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ (ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ)

У статті визначається поняття, роль і місце ризику в здійсненні деяких заходів адміністративного примусу органами внутрішніх справ. Обґрунтовуються питання актуалізації ризиків в адміністративному примусі в сучасних умовах Подаються пропозиції удосконалення моделі прикладного аналізу ризику при здійсненні адміністративного примусу. Окреслюються основні аспекти ризику та умови його виникнення при реалізації завдань адміністративного примусу співробітниками органів внутрішніх справ. Подаються і обґрунтовуються пропозиції щодо практичного закріплення категорії ризику в адміністративному законодавстві України.

Ключові слова: *адміністративний примус, класифікація заходів адміністративного примусу, ситуація ризику, юридичний ризик, елементи ризику, затримання правопорушника, перевірка документів, обмеження руху транспорту, карантин.*

В статье определяется понятие, роль и место риска в осуществлении некоторых мероприятий административного принуждения органами внутренних дел. Обосновываются вопросы актуализации рисков в административном принуждении в современных условиях. Подаются предложения усовершенствования модели прикладного анализа риска при осуществлении административного принуждения. Очерчиваются основные аспекты риска и условия его возникновения при реализации заданий административного принуждения сотрудниками органов внутренних дел. Подаются и обосновываются предложения относительно практического закрепления категории риска в административном законодательстве Украины.

Ключевые слова: *административное принуждени, класификация мероприятий административного принуждения, ситуация риска, юридический риск, элементы риска, задержания правонарушителя, проверка документов, ограничения движения транспорта, карантин.*

In the paper it is determined the concept, role and place of risk in realization of some measures of administrative compulsion of internal affairs organs. The issues of an actualization of risks are grounded on an administrative compulsion in modern terms suggestions of the improvement of the model of the applied analysis of risk are given during the realization of administrative compulsion. The basic aspects of risk and condition of its origin are outlined during the realization of tasks of administrative compulsion of organs of internal affairs employees. The suggestion in relation to the practical fixing of category of risk in the administrative legislation of Ukraine is given and grounded.

Keywords: *administrative compulsion, classification of measures of administrative compulsion, risk situation, legal risk, risk elements, detention of offender, verification of documents, limitations of motion of transport, quarantine.*

Адміністративному примусу належить важлива роль у забезпеченні законності, охороні громадського порядку, запобіганні злочинності. Заходи адміністративного

примусу застосовуються багатьма органами до широкого кола суб'єктів. Адміністративне законодавство, яке регулює цю діяльність, включає акти, прийняті різними органами державної влади. Виходячи з цього, проблема сутності адміністративного примусу є дуже актуальною. Її виникнення пов'язане з цілим комплексом правових та організаційних обставин: наявністю великої кількості належним чином несистематизованих заходів адміністративного попередження та припинення, відсутністю єдиної практики їх застосування.

Реалізація адміністративно-правових норм в адміністративному примусі має узгоджуватись (відповідати) нормам, які забезпечують права і свободи людини і громадянина. Застосування будь-якого заходу адміністративного впливу повинне здійснюватися на відповідній правовій основі, тобто бути суворо регламентоване чинним законодавством і забезпечене комплексом юридичних гарантій.

Сьогодні порядок застосування окремих адміністративно-примусових заходів регулюється значною кількістю законів та інших нормативних актів. Основні з них – це Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП), Кримінальний кодекс України (далі – ККУ), Митний кодекс України, закони "Про міліцію", "Про Службу безпеки України" (далі – ЗУ) та ін.

Однією з важливих аспектів адміністративного примусу, якому приділяється недостатньо уваги на теоретичному рівні в процесі становлення і розвитку адміністративного законодавства, є проблематика ризиків. Законодавче закріплення поняття "ризик" та "ситуація ризику" може суттєво полегшити можливості прийняття рішень співробітниками органів внутрішніх справ (далі – ОВС) щодо застосування адміністративного примусу. Хоч норми зазначених вище нормативно-правових актів і містять елементи ризику, але їх реалізація може призвести до певних негативних наслідків для співробітника ОВС.

Актуальність статті полягає в тому, що напрям вивчення ризиків набуває своєї доленосності, виходячи із об'єктивних умов розвитку суспільно-політичних, економічних і соціальних відносин у суспільстві. Чим складніші ці відносини, тим вищий ступінь ризику в діяльності органів внутрішніх справ при реалізації своїх повноважень в адміністративному примусі.

Мета цієї статті полягає в розкритті місця і ролі категорії "ризик" у діяльності органів внутрішніх справ при здійсненні заходів адміністративного примусу.

Оскільки заходи адміністративного примусу мало досліджені у взаємозв'язку з юридичним поняттям ризику, то завданням цієї статті є: 1) дослідження поняття адміністративного примусу в аспекті ризику, його класифікація та пропозиції щодо законодавчого закріплення; 2) визначення взаємозв'язку поняття "ризик" з окремими заходами (видами) адміністративного примусу.

Наукова новизна статті полягає в пропозиції вдосконалення моделі ризику при аналізі статей КУпАП, які стосуються здійснення заходів адміністративного примусу.

У юридичній літературі, зазвичай, визначають три основних види державного примусу: кримінально-правовий, цивільно-правовий, адміністративно-правовий. Предметом цієї статті є останній із зазначених видів державного примусу – адміністративний.

Цей адміністративно-правовий інститут протягом багатьох років привертав увагу більшості вітчизняних вчених-адміністративістів. Так, його дослідженню в різні часи присвятили свої праці О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Є.В. Додін, М.І. Єропкін, В.В. Зуй, С.В. Ківалов, О.П. Клюшніченко, Л.В. Коваль, Т.І. Козирєва, В.К. Колпаков, В.П.Чабан та інші.

Проблеми ризику в праві досліджували такі науковці, як А.П. Альгін, В.П. Столбовий, В.О. Шамрай, М.С. Ковалів, М.С. Гринберг та інші.

На думку В.К. Колпакова, під адміністративним примусом треба розуміти владне, здійснюване в односторонньому порядку і в передбачених правовими нормами випадках застосування від імені держави до суб'єктів правопорушень, по-перше, заходів попередження правопорушень, по-друге, запобіжних заходів щодо правопорушень, по-третє, заходів відповідальності за порушення нормативно-правових положень [1, с. 194].

У юридичній науці склалася така класифікація заходів адміністративного примусу: а) заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні); б) заходи припинення правопорушень; в) адміністративні стягнення. [2, с. 164]. Ми вважаємо, що в кожному з них присутній елемент ризику як невід'ємної складової цих заходів.

Поняття ризику в юридичній науці було сформульовано рядом науковців, одним із них є російський вчений О.П. Альгін, який визначає, що ризик – це діяльність, що пов'язана з реалізацією обраного в умовах невизначеності, з урахуванням вірогідності вдачі, невдачі та відхилення від поставленої мети. Із цього визначення випливає, що на практиці потрібно враховувати три основних елементи ризику, з якими повністю погоджуємось:

вірогідність отримання бажаного результату (вдачі); вірогідність настання небажаних наслідків (невдачі) при виборі альтернативи та її реалізації; вірогідність відхилення від обраної цілі (необхідно мати на увазі, що відхилення можуть бути як позитивні, так і негативні [3 с. 11].

У діючому законодавстві поняття ризику асоціюється з небезпекою, яка виникає і може завдати шкоди життю, здоров'ю або майну всіх фізичних та юридичних осіб – учасників правовідносин. Своє відображення ризик як елемент юридичної практики знайшов у ККУ. Так, стаття 42 ККУ "Діяння, пов'язані з ризиком", стаття 36 ККУ "Крайня необхідність", стаття 15 ЗУ "Про міліцію" регламентують застосування зброї та спеціальних засобів припинення, використання яких може завдати шкоди не тільки правопорушнику, а й іншим особам, прямо не причетним до події (випадковим свідкам).

У КУпАП теж передбачені статті, які прямо чи опосередковано пов'язані з поняттям ризику. Це стаття 17 "Обставини, що виключають адміністративну відповідальність", стаття 18 "Крайня необхідність", стаття 19 "Необхідна оборона". У нормах цих статей містяться елементи, які визначають наявність ризику в діях співробітника ОВС (чи іншого уповноваженого органу), але пряме визначення ризику відсутнє.

Зупинимось на найбільш складних заходах адміністративного попередження та припинення, в яких найбільш чітко, на нашу думку, проявляється ситуація ризику.

Аналізувати ці заходи в призмі юридичного ризику ми будемо, виходячи із наявності таких елементів, як (запропоновані науковцем-правником Столбовим В.П): 1) небезпечність; 2) дефіцит часу; 3) швидкість і динамічність подій; 4) недостатня урегульованість законодавством (нормами права) [4]; ми пропонуємо додати до цих елементів пункт 5) причинно-наслідкові зв'язки між виникненням ризику та наслідками його припинення (можливістю уникнення).

Адміністративне затримання правопорушника регламентовано КпАП (статті 260–263.264) та Законом України "Про міліцію" (стаття 11). Небезпечність полягає в можливості заподіяння шкоди співробітнику органів внутрішніх справ при виконанні ним своїх обов'язків; ймовірності завдання шкоди в результаті

затримання як правопорушнику, так і іншим особам, які не причетні до цієї події. Дефіцит часу виявляється в неможливості повного аналізу (в тому числі правового) подій, що відбуваються, співробітником ОВС. Швидкість та динамічність подій – цей захід може супроводжуватися погонею (при намаганні правопорушника зникнути з місця події) з можливим використанням технічних засобів (автомобіля, мотоцикла). Що створює ризик завдання шкоди не тільки здоров'ю, життю співробітника ОВС та оточуючим людям, але й їхньому майну (транспортним засобам). Недостатня урегульованість законодавчими нормами (стаття 42 ККУ "Дії в умовах ризику") лише поверхнево дає розуміння ризикової ситуації та дій у них. При затриманні правопорушника співробітник ОВС має право застосувати зброю (стаття 15 ЗУ "Про міліцію), що підвищує ризик завдання ним шкоди правопорушнику та стороннім особам (вбивство, поранення, каліцтво). Причинно-наслідковий елемент – ризик прийняття неадекватного рішення про застосування спеціальних засобів або зброї, що може мати як суб'єктивний характер (недостатня підготовленість співробітника ОВС), так і об'єктивний характер (наявність перешкод, раптова поява людини).

Перевірка документів, як засіб адміністративного примусу, регламентована КпАП (статті 260–263.264) та Законом України "Про міліцію" (стаття 11). Небезпечність цього заходу проявляється в неможливості ідентифікації суб'єкта перевірки на наявність в нього заборонених спеціальних засобів (ножів, кастетів) чи зброї та в можливості раптового їх застосування, що може призвести до вбивства чи каліцтва співробітника ОВС. Дефіцит часу виявляється в тому, що, обираючи фізичну особу для перевірки документа, у співробітника ОВС немає часу для перевірки її на розшукування ОВС чи причетність її до злочинів (у цьому випадку співробітник може опиратися лише на наявність "орієнтовки" та власну пам'ять). При чому виникає ризик невірної ідентифікації та затримання невинної особи. Швидкість і динамічність подій випливає із обмеженості в часі співробітника ОВС щодо прийняття рішення про затримання особи чи надання їй можливості вільного пересування. Тут присутній подвійний суб'єктивний ризик співробітника ОВС – затримати невинну особу та відпустити винну. В обох випадках співробітник ОВС несе індивідуальну відповідальність за свої дії. Недостатня врегульованість нормами права проявляється у відсутності чіткої класифікації і регламентації дій при перевірці документів. Причинно-наслідковий елемент виявляється в зовнішніх виявах поведінки особи, яку перевіряють, та реакції співробітника ОВС на неї при виконанні своїх службових обов'язків.

Обмеження та заборона руху транспорту (КУпАП (статті 260–263.264)). Небезпечність заходу виявляється в ймовірності реакції громадян на проведення цього заходу та варіативності вияву непідкорення ним. Акти непідкорення можна умовно класифікувати на пасивні та активні. При цьому активні дії можуть завдати прямої шкоди співробітнику ОВС, оточуючим фізичним особам або самому правопорушнику (наприклад, намагання на транспортному заході проїхати на заборонену територію, уникнувши кордону). Дефіцит часу виявляється в оперативності виконання цього заходу від чого може залежати його ефективність. Швидкість і динамічність – при виникненні ситуації супротиву співробітник ОВС повинен швидко приймати рішення про застосування зброї чи спеціальних заходів, іноді не володіючи при цьому достатньою інформацією про особу правопорушника (це може бути неповнолітня особа або вагітна жінка). Динамічність проявляється в недостатності часу для адекватної оцінки ситуації та неможливості передбачення наслідків для припинення активних дій правопорушника. Недостатня урегульованість законодавчими актами виявляється в оцінці адекватності дій

співробітника ОВС, чіткого визначення правомірності або неправомірності застосування спеціальних засобів припинення або зброї при завданні шкоди правопорушнику чи третім особам. Причинно-наслідковий елемент – це можливість уникнення ризикової ситуації за допомогою інформативності водіїв про заборону та обмеження руху транспорту з поясненням причин таких заборон і часових меж можливого їх зняття.

Карантин – спеціальні заходи адміністративного примусу, що полягають в тимчасовій ізоляції території, на якій розвивається хвороба, що може перерости в епідемію (прикладом таких хвороб може бути чума, холера, сибірська виразка).

Небезпечність ситуації полягає в можливості (високому ступені ймовірності) зараження (інфікування) співробітника ОВС, який безпосередньо приймає участь в заходах ізоляції території. Але треба врахувати, що, проводячи ці заходи, є можливість недооцінити ступінь небезпеки через недостатню вивченість хвороби або її принципову новизну (наприклад, пташиний грип, який згодом почав бути небезпечним і для людей). Дефіцит часу як ризик визначається іноді фізичною неможливістю швидкого доставляння до місця карантину ліків або запобіжних засобів та індивідуальних засобів безпеки, але при цьому від швидкості виконання заходу залежить його ефективність, що виразиться в житті і здоров'ї людей. Швидкість і динамічність подій випливає із ймовірності недостатньої інформованості населення, на території проживання якого вводиться карантин, про хворобу та її наслідки і можливі засоби захисту від неї. Але подвійність ризику полягає в тому, що вже хвора людина (знаючи про свою хворобу чи не знаючи про наявність у неї вірусу) може намагатися вийти за межі карантинної зони і при цьому підвищується вірогідність розповсюдження інфекції на інших територіях. Приймаючи рішення про запобігання таким діям, співробітнику ОВС іноді приходиться приймати рішення про застосування спеціальних засобів примусу або зброї з метою недопущення настання таких дій. Результатом використання названих вище засобів може стати ушкодження чи смерть особи. Відсутність урегульованості нормами права визначається, по-перше, підвищеною відповідальністю співробітника ОВС у фактично таких випадках допущення суб'єктивної помилки (з урахуванням зазначених вище ризиків): з одного боку, при застосуванні спеціальних заходів припинення співробітник ОВС не визначить чи хвора людина, чи ні, тому може застосувати зброю до здорової людини (і понести за це відповідальність); з іншого боку, при розповсюдженні хвороби (тобто не припинення правопорушення) несе відповідальність за невиконання службових обов'язків.

Причинно-наслідковий елемент – це можливість уникнення ризикової ситуації за допомогою інформативності населення про заходи карантину, зону його дії, види обмеження як суспільного, так і індивідуального з роз'ясненням необхідності таких заборон і оголошенням часових меж щодо відміни заходів карантину.

З зазначеного вище можна зробити такі висновки: 1) правове регулювання застосування адміністративного примусу в умовах ризику буде сприяти покращенню ефективності діяльності органів внутрішніх справ; 2) дослідження теоретичних засад співвідношення ризику та заходів адміністративного примусу вдосконалить адміністративну діяльність ОВС в Україні; 3) практичним кроком до визнання ризику як складового елементу адміністративного права буде прийняття змін до КУпАП із включення в нього статті "Дія в умовах ризику", аналогічно до ККУ але з урахуванням специфічних умов здійснення заходів адміністративного примусу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К. : Юрін-комінтер, 1999. – 736 с.

2. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, О.В. Дяченко В.М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком-Інтер, 2005. – 544 с.

3. *Альгин А.П.* Новаторство, инициатива, риск / А.П. Альгин; ред. Л.К. Кварцова – М. : Знание, 1987. – 172 с.

4. *Столбовий В.П.* Правові та управлінські основи професійного ризику : дис. ... канд. юрид. наук / В.П. Столбовий ; КНУВС. – К., 2000.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

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

Отримано 16.02.2015

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.234

О. Горох,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРО ФОРМАЛІЗАЦІЮ ЗАМІНИ НЕВІДБУТОЇ ЧАСТИНИ ПОКАРАННЯ БІЛЬШ М'ЯКИМ

У статті досліджено теоретичні та прикладні проблеми заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК). Запропоновано концепцію формалізації заміни невідбутої частини покарання більш м'яким.

Ключові слова: *звільнення від покарання, звільнення від відбування покарання, заміна невідбутої частини покарання більш м'яким, пом'якшення покарання.*

В статье исследованы теоретические и прикладные проблемы замены наказания более мягким (ст. 82 УК). Предложена концепция формализации 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 several theoretical and applied problems of the replacement of the unserved part of punishment for more lenient (Art. 82 of the Criminal Code of Ukraine. The concept of formalization of replacement of the unserved part of punishment for more lenient is offered.

Keywords: *release from punishment; release from punishment serving; replacement of the unserved part of punishment for more lenient; mitigation of punishment.*

За змістом ч. 1 ст. 82 Кримінального кодексу України (далі –КК) особам, що відбувають покарання у виді обмеження або позбавлення волі, невідбута частина покарання може бути замінена на будь-який більш м'який вид покарання.

У раніше опублікованих працях нами було аргументовано, що, визначаючи вид більш м'якого покарання, суд має орієнтуватися на систему покарань (ст. 51 КК), у якій покарання розташовані від більш м'якого до менш м'якого. При цьому при заміні покарання більш м'яким суд може застосувати строкові покарання не лише на один щабель нижче від призначеного судом покарання, а й на декілька щаблів [1]. Зазначений висновок підтверджується і проведеним нами узагальненням судової практики застосування ст. 82 КК (вивчено 520 рішень судів України). Зокрема, приймаючи рішення про заміну невідбутої частини покарання у виді обмеження чи позбавлення волі, суди заміняли їх на такі більш м'які покарання: громадські роботи – у 7,7 % справ; виправні роботи – у 26,9 % справ; арешт – у 2,9 % справ; обмеження волі – у 62,5 % справ.

Водночас необхідно зазначити, що ані кримінальне законодавство, ані судова практика не містить чітких рекомендацій щодо правил визначення судом виду більш м'якого покарання, на яке може бути замінена невідбута частина покарання у виді обмеження чи позбавлення волі. У постанові Пленуму Верховного Суду

України "Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким" від 26 квітня 2002 р. № 2 судам рекомендовано під час судового розгляду ретельно з'ясовувати ставлення засудженого до вчиненого злочину, праці та навчання, додержання ним вимог режиму, участь у самодіяльних організаціях засуджених, а також його наміри щодо прилучення до суспільно корисної праці та потребу в наданні допомоги при обранні місця проживання і працевлаштування (абз. 2 п. 17) [2]. Таким чином, відповіді на запитання: який саме вид більш м'якого покарання і в яких саме випадках має обрати суд при застосуванні ст. 82 КК цей документ не містить. У судовій практиці це питання вирішується судом на власний розсуд з урахуванням ступеня виправлення засудженого та конкретних обставин справи [3].

Не сприяють вирішенню цього питання і положення кримінально-правової доктрини. Свого часу М.І. Ковальов писав: "Відкрийте будь-яку книгу, присвячену злочинам. У ній ви зможете відшукати відповідь на найскладніше запитання стосовно правил кваліфікації окремих випадків злочинної поведінки, однак ви вірогідно не знайдете аргументованої рекомендації щодо призначення покарання за них. Практично в жодному посібнику немає чітких, конкретних, недвозначних рекомендацій з приводу того, яку міру покарання застосовувати в певних ситуаціях за вчинене" [4, с. 86–87].

Попри сучасний розвиток кримінально-правової доктрини, висловлювання цього юриста є актуальними і для питань про звільнення від покарання, і, зокрема про заміну невідбутої частини покарання на більш м'яке. Проблемам заміни невідбутої частини покарання більш м'яким присвятили дисертаційні та монографічні дослідження такі українські юристи, як О.О. Дудоров, В.П. Герасименко, Н.В. Коломієць, Є.О. Письменський, М.В. Романов, С.В. Сахнюк, В.В. Скибицький, В.І Тютюгін, О.В. Ус, І.С. Яковець, А.М. Ященко. У працях цих та інших вітчизняних юристів приділяється певна увага питанню про використання в оцінці виправлення засудженого методів кількісних оцінок. Більшою мірою такі дослідження спрямовані на розмежування різних ступенів виправлення засудженого: в одному випадку "став на шлях виправлення", а в іншому "довів свої виправлення", що є матеріальними підставами для застосування різних за змістом видів звільнення від відбування покарання: заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК) та умовно дострокового звільнення від відбування покарання (ст. 81 КК) відповідно [5, с. 104–110; 6, с. 382–389]. Однак доводиться констатувати, що такі праці, на жаль, не дають відповіді на запитання про те, який саме вид більш м'якого покарання і в яких саме випадках має обрати суд при заміні невідбутої частини покарання.

Метою цієї статті є актуалізація проблеми формалізації заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, на підставі ст. 82 Кримінального кодексу України.

На нашу думку, формалізація заміни невідбутої частини покарання більш м'яким – це підпорядкованість обрання судом виду і міри покарання при його заміні системі встановлених критеріїв, які обмежують можливість довільного обрання виду більш м'якого покарання. Видається, що ця система має складатися з показників оцінки виправлення засудженого у балах крізь призму його поведінки та ставлення до праці у певних сферах життя. При цьому у різних сферах оцінки поведінки засудженого та ставлення його до праці він має набрати мінімально необхідну кількість балів.

Безумовно, жодна правова норма не здатна охопити всієї множинності обставин, які мають визначати застосування кримінального закону. Очевидним є

також і те, що свобода суддівського угляду зумовлює небезпеку постановлення довільних рішень. Найбільш драматичним у цьому питанні є те, що законодавчі негаразди стали підґрунтям неабиякого поширення корупції у кримінально-виконавчій системі і судовій сфері. Сьогодні вітчизняне правосуддя "хворіє" на зловживання правом. Вважаємо, що встановити певний компроміс у точному визначенні умов суддівської дискреції дозволить концепція формалізації заміни невідбутої частини покарання більш м'яким.

Як відомо, свідченням того, що засуджений став на шлях виправлення, є позитивні зміни, що відбуваються в його особистості, підтверджені його сумлінною поведінкою і ставленням до праці. Узагальнення нами судової практики показало, що при вирішенні питання про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким суди враховують різні показники *сумлінної поведінки*. Передусім треба зазначити, що у 22,5 % вивчених нами справ суди взагалі не зазначили, в чому полягає сумлінна поведінка засудженого. У таких судових рішеннях суди обмежуються самою лише констатацією: поведінка засудженого є сумлінною. Поза сумнівом, подібне застосування закону є недопустимим, оскільки втрачається обґрунтованість, переконливість рішення суду.

В абсолютній більшості кримінальних справ суди все ж таки зазначають показники, що, на їх думку, доводять сумлінну поведінку засудженого. Зокрема, такий показник сумлінної поведінки як позитивна характеристика засудженого адміністрації установи відбування покарання був врахований судами у 33,3 % справ; не порушення режиму відбування покарання – 43,4 % справ; відсутність дисциплінарних стягнень – у 45 % справ; не порушення режиму відбування покарання після погашення дисциплінарних стягнень – у 17,8 % справ; участь у програмах виховного впливу – у 10 % справ; активна участь у громадському житті кримінально-виконавчої установи – у 6,2 % справ; підвищення освіти – у 2,3 % справ; наявність подяк – 0,8 % справ; зразкова поведінка засудженого – у 0,8 % справ; участь у колективах самодіяльності – у 1,5 % справ; часткове відшкодування збитків – у 0,8 % справ. Ці позитивні зміни мають бути закріплені подальшим відбуванням покарання, однак вже більш м'якого.

Схожа ситуація спостерігається при визначенні судами поняття "сумлінне ставлення до праці". Вивчення нами судової практики показує, що при вирішенні питання про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким суди враховують різні показники *сумлінного ставлення до праці*. Часто суди, приймаючи рішення про застосування ст. 82 КК, обмежуються самим лише формальним посиланням на те, що засуджений "сумлінно ставиться до праці" (24 % рішень). При цьому суди не визначають, в чому саме конкретно ця сумлінність полягає. Очевидно, така судова практика зумовлена тим, що суди вважають непотрібним дублювати положення характеристик та інших матеріалів, що надаються в обґрунтування можливості заміни невідбутої частини покарання більш м'яким. Однак вести мову про обґрунтованість подібних судових рішень складно. Із тих рішень, в яких суди обґрунтовують заміну невідбутої частини покарання більш м'яким певними показниками (76 %), найбільш поширеним показником сумлінної праці є те, що засуджений має заохочення в роботі (61,2 %). Інші показники зустрічаються менше. Так, у 28,9 % вивчених нами судових рішень суди лише констатували, що засуджений працює, у 0,7 % рішень – те, що засуджений виконує разові доручення, у 9,2 % – бере участь у благоустрої колонії.

Аналіз судової практики демонструє, що сумлінність поведінки засудженого має бути визначена судом через оцінку поведінки засудженого в різних аспектах. Вважаємо, що в контексті формалізації заміни невідбутої частини покарання

більш м'яким, передусім, потребує оцінки *ставлення засудженого до вчиненого злочину*: факт визнання засудженим вини у вчиненому злочині, щирість його каяття (зокрема, написання листів-каяття потерпілому, відшкодування завданих збитків або усунення заподіяної шкоди (повне або часткове), повне примирення з потерпілим, відвідування священнослужителя та участь у релігійних обрядах, допомога у розкритті інших злочинів. Це, так би мовити, обов'язкова передумова для подальшого вирішення питання про сумлінність поведінки засудженого. Якщо засуджений не визнає вини у вчиненому злочині і не кається, його поведінку не можна визнати сумлінною. Ставлення засудженого до вчиненого злочину ми пропонуємо оцінювати у межах 25 балів.

Другим блоком системи цих критеріїв є оцінка *ставлення засудженого до суспільного життя*. У межах цього блоку характеристик потребують оцінки відмова від негативних зв'язків з кримінальним оточенням та впливу злочинної моралі, невчинення адміністративних чи кримінальних порушень (обов'язкові умови); підвищення освітнього рівня та кваліфікації; участь у програмах диференційова-ного виховного впливу; участь у діяльності об'єднань громадян; проходження курсу лікування від соціально небезпечних захворювань. Ставлення засудженого до суспільства оцінюється у межах 20 балів.

Третій блок – оцінка *ставлення засудженого до режиму відбування покарання*. У цьому контексті у межах 35 балів оцінюється дотримання засудженим режиму відбування покарання та обов'язків, встановлених Правилами внутрішнього трудового розпорядку установ виконання покарання.

На не менш важливу оцінку заслуговує *ставлення засудженого до майбутнього життя*. Це ставлення оцінюється у межах 10 балів.

І, насамкінець, у межах 50 балів оцінюється *ставлення засудженого до праці* (див. табл. нижче).

ТАБЛИЦЯ
показників виправлення та його оцінки в балах

№	Показники виправлення засудженого	Оцінка в балах
А.	**Показники сумлінної поведінки**	
І.	**Ставлення засудженого до вчиненого злочину**	
1.1.	визнання вини у вчиненому злочині	обов'язкова умова
1.2.	щире каяття	обов'язкова умова
1.2.1.	надіслання листів-каяття потерпілому	2 бали
1.2.2.	відшкодування або реальна пропозиція відшкодування завданих збитків або усунення заподіяної шкоди (повне або часткове)	обов'язкова умова мах. 5 балів
1.2.3	повне примирення з потерпілим	5 балів
1.2.4	відвідування священнослужителя та участь у релігійних обрядах	3 бали
1.3.	допомога у розкритті інших злочинів	10 балів
	Максимальна кількість балів за цією характеристикою	**25 балів**
	Мінімально допустима кількість балів за цією характеристикою	**5 балів**
ІІ.	**Ставлення засудженого до суспільного життя**	
2.1.	відмова від негативних зв'язків з кримінальним оточенням та впливу злочинної моралі	обов'язкова умова
2.2	не вчинення адміністративних чи кримінальних порушень	обов'язкова умова
2.3	підвищення освітнього рівня (в тому числі через самоосвіту) або кваліфікації	3 бали
2.4	участь у програмах диференційованого виховного впливу:	
2.4.1	«професія»	2 бали
2.4.2	«творчість»	2 бали
2.4.3	«фізкультура і спорт»	2 бали
2.4.4	«духовне відродження»	2 бали
2.4.5	«правова освіта»	2 бали

№	Показники виправлення засудженого	Оцінка в балах
2.4.6 2.5 2.6	«підготовка до звільнення» участь у діяльності об'єднань засуджених проходження курсу лікування від соціально небезпечних захворювань	2 бали 2 бали 3 бали за кожний вид захворювання
	Максимальна кількість балів за цією характеристикою	**20 балів**
	Мінімально допустима кількість балів за цією характеристикою	**5 балів**
III.	**Ставлення засудженого до режиму відбування покарання**	
3.1.	свідоме і беззаперечне дотримання режиму відбування покарання	5 балів
3.2.	свідоме і беззаперечне дотримання обов'язків, встановлених Правилами ВТР установ виконання покарання	5 балів
3.3.	виконання законних вимог та вказівок адміністрації	2 бал
3.4.	культурне спілкування з представниками адміністрації	2 бал
3.5.	культурне спілкування з засудженими	1 бал
3.6. 3.7. 3.8. 3.9.	подання прикладу для поведінки іншим засудженим участь у самодіяльних організаціях засуджених участь у гуртках за інтересами участь в організації та проведенні концертних програм та інших культурних заходів	5 балів 3 бали 2 бали 3 бали
3.10.	дотримання засудженим санітарно-гігієнічних правил	2 бали
3.11.	отримання заохочень (ст. 130 КВК)	5 балів за кожне
	Максимальна кількість балів за цією характеристикою **Мінімально допустима кількість балів за цією характеристикою**	**35 балів** **20 балів**
IV.	**Ставлення засудженого до майбутнього життя**	
4.1.	розробка плану законослухняного життя	3 бали
4.2.	підтримання стійкого зв'язку з близькими	2 бали
4.3. 4.4.	відновлення або створення сім'ї прагнення завчасно вирішити питання про побутове влаштування після звільнення з місць відбування покарання	3 бали 1 бал
4.5	прагнення завчасно вирішити питання про трудове влаштування після звільнення з місць відбування покарання	1 бал
	Максимальна кількість балів за цією характеристикою	**10 балів**
	Мінімально допустима кількість балів за цією характеристикою	**5 балів**
V.	**Наявність не погашеного стягнення** **Мінімально допустима кількість балів за всіма характеристиками**	**мінус 10-20 балів (max. 2 стягнення)** **35 балів**
Б.	**Показники сумлінного ставлення до праці**	
1.1.	трудова зайнятість на виробництві	1 бал
1.1.	тривала та бездоганна робота	2 бали
1.2. **1.3.** **1.4.**	зразкове виконання трудових обов'язків успіхи у змаганнях підвищення продуктивності праці	3 бали 3 бали 5 балів
1.5. **1.6.**	покращення якості продукції зниження собівартості продукції, раціональне використання робочого часу, сировини, матеріалів, енергії, тощо	5 балів 3 бали
1.7. **1.8.** **1.9.**	новаторство в труді запровадження винаходів та раціоналізаторських пропозицій сприяння масовій технічній творчості	5 балів 5 балів 3 бали
1.10. **1.11.**	підвищення кваліфікаційних розрядів проходження виробничого навчання, професійної підготовки, навчання у навчальних закладах	3 бали 3 бали

№	Показники виправлення засудженого	Оцінка в балах
1.12.	виконання робіт з благоустрою колоній і прилеглих до них територій	1 бал
1.13.	поліпшення житлово-побутових умов засуджених або допоміжних робіт із забезпечення колоній продовольством (для засуджених до позбавлення волі)	3 бал
1.14.	отримання заохочень в роботі	5 балів за кожне
	Максимальна кількість балів за цією характеристикою	**50 балів**
	Мінімально допустима кількість балів за цією характеристикою	**10 балів**

Поєднання наведених вище характеристик засудженого у різних аспектах його поведінки та ставлення до праці дозволяє вирахувати загальну кількість балів, що має бути враховано при визначенні судом виду більш м'якого покарання при застосуванні ст. 82 КК.

Максимальна кількість балів, яку може набрати засуджений, залежить виключно від його поведінки та ставлення до праці, кількості отриманих заохочень та стягнень тощо. При цьому набрана сукупність балів демонструє, на нашу думку, різні рівні становлення засудженого на шлях виправлення: від рівня "А" (найвищий) до рівня "D" (достатній для застосування ст. 82 КК) при відбуванні покарання у виді позбавлення волі на певний строк і від рівня "А" (найвищий) до рівня "С" (достатній для застосування ст. 82 КК) при відбуванні покарання у виді обмеження волі.

Не претендуючи на вичерпне вирішення цього питання, вважаємо допустимою таку взаємозалежність між кількістю набраних засудженим балів та видом більш м'якого покарання, на яке має бути замінена невідбута частина покарання. Якщо засуджений набрав 120 і більше балів і демонструє рівень виправлення "А", невідбута частина покарання у виді *позбавлення волі* може бути замінена на позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, чи на громадські роботи; при набранні засудженим від 90 до 120 балів і досягнення рівня "В" − на виправні роботи; при набранні ним від 60 до 89 балів і досягнення рівня "С" − на арешт; при набранні від 45 до 59 балів − на обмеження волі. Якщо засуджений набрав менше 45 балів у сукупності, то він вважається таким, що не став на шлях виправлення.

Подібна пропорційність має бути встановлена і щодо засуджених до обмеження волі, які претендують на застосування щодо них положень ст. 82 КК. Якщо засуджений набрав 120 і більше балів і демонструє рівень виправлення "А", невідбута частина покарання у виді *обмеження волі* може бути замінена на позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, або на громадські роботи; при набранні засудженим від 90 до 119 балів і досягнення рівня "В" − на виправні роботи; при набранні ним від 45 до 89 балів і досягнення рівня "С" − на арешт. Якщо засуджений набрав менше 45 балів у сукупності, то він так само вважається таким, що не став на шлях виправлення (див. табл. нижче).

Таблиця обрання судом виду більш м'якого покарання

№	Вид покарання, що відбуває засуджений	Кількість отриманих балів	Рівень виправлення	Вид покарання, на який може бути замінена невідбута частина
1.	**Позбавлення волі**	120 і більше балів	**A**	позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю / громадські роботи
		119–90 балів	**B**	виправні роботи
		89–60 балів	**C**	арешт
		59–45 балів	**D**	обмеження волі
2.	**Обмеження волі**	120 і більше балів	**A**	позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю / громадські роботи
		119–90 балів	**B**	виправні роботи
		89–45 балів	**C**	арешт

Водночас визначаючи вид більш м'якого покарання у порядку ст. 82 КК суди мають враховувати положення кримінального закону щодо неможливості застосування при заміні невідбутої частини покарання певних видів покарань до певних категорій осіб. Так, *громадські роботи* не призначаються особам, визнаним інвалідами першої або другої групи, вагітним жінкам, особам, які досягли пенсійного віку, а також військовослужбовцям строкової служби (ч. 2 ст. 56 КК); *виправні роботи* – до вагітних жінок та жінок, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною, до непрацездатних, до осіб, що не досягли шістнадцяти років, та тих, що досягли пенсійного віку, а також до військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, працівників правоохоронних органів, нотаріусів, суддів, прокурорів, адвокатів, державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 57 КК); *арешт* – до осіб віком до шістнадцяти років, вагітних жінок та до жінок, які мають дітей віком до семи років (ч. 3 ст. 60 КК); *обмеження волі* – до неповнолітніх, вагітних жінок і жінок, що мають дітей віком до чотирнадцяти років, до осіб, що досягли пенсійного віку, військовослужбовців строкової служби та до інвалідів першої і другої групи (ч. 3 ст. 61 КК).

Таким чином, застосуванню судом певного виду більш м'якого покарання, навіть у разі досягнення засудженим деякого рівня виправлення, може завадити певний соціальний статус особи. Ігнорування судом наведених положень кримінального закону обґрунтовано призводить до скасування рішення суду про застосування ст. 82 КК [7]. Видається, що в такому разі суд, насамперед, має вивчити питання про визначення засудженому виду покарання, яке є більш м'яким порівняно з тим, котре суд не зміг призначити у зв'язку із певним статусом особи.

Вважаємо, що з метою обмеження суддівського розсуду при вирішенні питання про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким ст. 82 КК потрібно доповнити такими, зокрема, новими положеннями:

"3[1]. При вирішенні питання про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким, суд враховує ставлення засудженого до вчиненого злочину, суспільного життя, режиму відбування покарання, майбутнього життя та праці.

3^2. У разі заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, засудженому має бути визначене покарання, необхідне і достатнє для його подальшого виправлення та попередження нових злочинів. Більш суворий вид покарання з числа передбачених законом визначається лише у разі, якщо менш суворий вид покарання буде недостатнім для подальшого виправлення засудженого та попередження вчинення ним нових злочинів".

Видається, що доповнення ст. 82 КК таким приписом не лише буде відповідати принципам доцільності та справедливості покарання, а й посилюватиме значення вимоги, сформульованої у ч. 3 ст. 82 КК.

Вважаємо, що аналогічний підхід має бути використаний і в практиці умовно-дострокового звільнення від відбування покарання. Це питання має бути формалізованим. На нашу думку, формалізація умовно-дострокового звільнення від відбування покарання – це підпорядкованість умовно-дострокового звільнення від відбування покарання системі встановлених критеріїв, які обмежують можливість довільного звільнення від відбування покарання. При цьому на умовно-дострокове звільнення від відбування покарання можуть заслуговувати засуджені, які набрали не менше 90 балів.

Не менш важливим є питання, в якому документі відобразити систему встановлених критеріїв, які обмежують можливість довільної заміни невідбутої частини покарання більш м'яким та умовно-дострокового звільнення від відбування покарання. Зрозуміло, що в Кримінальному або Кримінально-виконавчому кодексах України таким положенням (через їх характер та великий обсяг) не місце. Можливо, таким документом може стати інструкція (положення) Державної пенітенціарної служби України про застосування умовно-дострокового звільнення від відбування покарання та заміни невідбутої частини покарання більш м'яким. При цьому ми усвідомлюємо, що впровадженню в практику застосування аналізованих кримінально-правових авторської концепції формалізації заміни невідбутої частини покарання більш м'яким та умовно-дострокового звільнення від відбування покарання може передувати проведення в декількох установах виконання покарання правового експерименту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *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 / О. П. Горох // Наука і правоохорона. – 2014 – № 4. – С. 203–210.

2. Постанова Пленуму Верховного Суду України "Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким" від 26 квітня 2002 р. № 2 // Вісник Верховного Суду України. – 2002. – № 3. – С. 5–8.

3. Архів апеляційного суду Миколаївської області. Справа № 11-617/10.

4. *Ковалев М.И.* Советское уголовное право : курс лекций. Вып. 2. Свердловск, 1974. – С. 86–87.

5. *Яковець І.С.* Умовно-дострокове звільнення та заміна невідбутої частини покарання більш м'яким / І. С. Яковець. – PRI, 2012. – 212 с.

6. *Письменський Є.О.* Теоретико-прикладні проблеми звільнення від покарання та його відбування за кримінальним правом України : монографія / Є.О. Письменський. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. – 728 с.

7. Архів апеляційного суду Львівської області. Справа № 464/12498/14-к.

Отримано 23.03.2015

УДК 343.98

В.В. Дараган,
кандидат юридичних наук

ОБСТАВИНИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ВСТАНОВЛЕННЮ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Розглянуто обставини, що підлягають доказуванню в кримінальному провадженні у справах про злочини у сфері державних закупівель. Визначено склади злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, вчинення яких пов'язане зі здійсненням державних закупівель. Виділено обставини, з'ясування котрих визначається матеріалами кримінального провадження в злочинах у сфері державних закупівель.

Ключові слова: *державні закупівлі, злочин, кримінальне провадження, розслідування злочинів, доказування.*

Рассмотрены обстоятельства, подлежащие доказыванию в уголовном производстве по делам о преступлениях в сфере государственных закупок. Определены составы преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом Украины, совершение которых связано с осуществлением государственных закупок. Выделены обстоятельства, выяснение которых определяется материалами уголовного производства по преступлениям в сфере государственных закупок.

Ключевые слова: *государственные закупки, преступление, уголовное производство, расследование преступлений, доказывание.*

The circumstances that should be proved in criminal proceedings in cases of crimes in public procurement are considered. Corpus delicti according to the Criminal Code of Ukraine, which is related to the realization of public procurement are defined. Several circumstances determined by finding out the materials of criminal proceedings for offenses in the field of public procurement are highlighted.

Keywords: *public procurement, crime, criminal proceedings, investigating crimes, evidence.*

Сьогодні в Україні відбуваються процеси, спрямовані на відновлення української економіки. Як зазначається в економічному огляді, який було здійснено Світовим банком для України, українська економіка не зростає вже протягом двох років. Стабілізація макроекономічної ситуації має супроводжуватися впровадженням структурних реформ задля відновлення економічного зростання. Серед пропозицій щодо реформ, запропонованих Світовим банком для України, зазначено й про необхідність зміни системи державних закупівель та їх дерегуляція [1].

Як зазначив Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк під час засідання Верховної Ради України 10.04.2014 року, "країна добре знає, що відбувається в сфері державних закупівель. Загальний обсяг коштів, який проходить через державні закупівлі, складає 300 мільярдів гривень. Левова частка цих коштів, які йдуть на закупівлю ліків, товарно-матеріальних цінностей, нафтопродуктів, які закуповуються через систему НАК "Нафтогаз України", "Укртранснафту" та інші державні компанії, осідає у приватних кишенях. За експертними дослідженнями, близько 40 відсотків грошей, які йдуть по системі державних закупівель,

залишаються у корумпованих кишенях тих людей, які здійснюють ці закупівлі" [2].

Тому одним із перших завдань, спрямованих на відновлення та стабілізацію економіки України, яке визначається керівництвом країни та міжнародним співтовариством, є подолання корупції та злочинності у сфері державних закупівель.

В Україні проблемам протидії злочинам та правопорушенням у сфері державних закупівель присвячено достатньо великий обсяг досліджень, зокрема, до вивчення таких проблем зверталися А.В. Баб'як, Л.М. Бєлкін, В.І. Василинчук, К.Ю. Водоласкова, М. Галущак, М.Ю. Довгань, В.М. Ємельянов, Ю.А. Ковальчук, В.В. Коряк, Р.Р. Кузьмін, С.В. Нагачевський, Т. Пиндус, В.Р. Сливенко, Д.А. Степанюк, Т.О. Часова, А.В. Чернєй та інші вчені.

Однак дотепер недостатньо розробленим є питання обставин, які підлягають встановленню під час розслідування злочинів у зазначеній сфері, що негативно впливає на процес протидії зазначеному виду злочинної діяльності. Тому **метою** статті є здійснення аналізу норм Кримінального кодексу України, Кримінального процесуального кодексу України, а також вивчення практики розслідування злочинів у сфері державних закупівель з метою виділення обставини, що підлягають встановленню під час такого розслідування, та особливостей їх встановлення.

Для досягнення мети було поставлено такі завдання:

– здійснити аналіз норм Кримінального процесуального кодексу України для встановлення обставин, що підлягають доказуванню під час розслідування злочинів у сфері державних закупівель;

– здійснити аналіз статистичних даних МВС України та норм Кримінального кодексу України для визначення складів злочинів, передбачених Кримінальним кодексом України, вчинення яких пов'язане зі здійсненням державних закупівель;

– здійснити аналіз практики розслідування злочинів у сфері державних закупівель для виділення обставини не передбачених нормами Кримінального процесуального кодексу України та Кримінального кодексу України, що підлягають встановленню під час такого розслідування.

Поняття "обставини, що підлягають встановленню", за своїм змістом ширше ніж поняття "предмет доказування", і у криміналістиці розглядається як сукупність тих обставин, з'ясування котрих визначається нормами кримінального права, кримінального процесу і матеріалами конкретної справи [3].

З урахуванням положень ст. 91 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) в кримінальному провадженні по справах про злочини у сфері державних закупівель підлягають доказуванню [4]:

1) *подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення)*. Починаючи відповідне розслідування, для визначення місця вчинення злочину слідчий повинен з'ясувати місце розташування будівель та споруд підприємства (установи, організації) замовника, в окремих випадках це можуть бути територіально відокремлені структурні одиниці. Час вчинення злочинів у зазначеній сфері тісно пов'язаний зі способом його вчинення. Так, наприклад, у разі укладання фіктивної угоди про закупівлю товарів, робіт або послуг, часом вчинення злочину буде час отримання коштів замовника переможцем конкурсних торгів. У випадку одержання службовою особою замовника неправомірної вигоди за укладання угоди без проведення процедури конкурсних торгів (наприклад шляхом поділу предмету закупівлі), часом вчинення злочину вважається час, коли службова особа прийняла хоча б частину неправомірної вигоди. Також слід зазначити, що деякі способи вчинення

злочинів у зазначеній сфері відповідають окремим складам злочинів, передбаченим Кримінальним кодексом України (службове підроблення, зловживання владою або службовим становищем тощо);

2) *винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення.* Доводячи обставини, які стосуються вини суб'єкта злочину, необхідно враховувати, що факт усвідомлення незаконності його діяльності може бути доведений у результаті аналізу об'єктивних обставин учинення злочину. Зокрема, порушення такою особою чинного законодавства про здійснення державних закупівель, а також відомчих (внутрішніх) нормативно-правових актів замовника, якими затверджено певні інструкції або правила (інструкція з приймання товарів за кількістю та якістю, правила проведення дослідження ринку, інструкції з визначення середньої ринкової вартості тощо). Що стосується службових осіб підприємств постачальника, то їх вина може бути визначена відсутністю необхідної технічної бази та професійного складу підприємства, відсутністю дозвільних документів на зайняття певними видами діяльності тощо;

3) *вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також розмір процесуальних витрат.* У матеріалах кримінального провадження має бути точно зафіксовано: розмір збитків, завданих у результаті злочинної діяльності, – матеріали експертних досліджень, довідки спеціалістів, довідки про середню вартість предмету закупівлі з торгово-промислової палати Україні тощо; документи й інші дані, що підтверджують факт перерахування державних коштів переможцю конкурсних торгів – банківські виписки, платіжні доручення тощо;

4) *обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання, які виключають кримінальну відповідальність або є підставою закриття кримінального провадження.* Що стосується обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого злочину, то вони безпосередньо пов'язані з диспозицією відповідної статті Кримінального кодексу України (далі – КК України). У більшості складів злочинів у зазначеній сфері це: повторність, попередня змова групи осіб, розмір заподіяної шкоди. Інші обставини, які потребують встановлення, визначені ст.ст. 66, 67, розділом VIII КК України [5] та ст. 284 КПК України. Ми не будемо акцентувати увагу на зазначених обставинах, оскільки в більшості випадків розслідування вичиненого злочину, перелік відповідних обставин є стабільним та таким, що не залежить від фактично вчиненого діяння;

5) обставини, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання. Зазначені обставини також чітко визначені в розділах IX та XII КК України і не мають своїх особливостей щодо їх встановлення під час розслідування злочинів у досліджуваній сфері.

Відповідно до ст. 2 КК України підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом. Отже, матеріальне кримінальне законодавство користується конструкцією складу злочину, яка є базовою для визначення підстави кримінальної відповідальності [6].

Склад конкретного злочину визначається, насамперед, у диспозиції відповідної статті Особливої частини КК України. Враховуючи те, що чинний КК України не містить складу злочину, який прямо передбачав би відповідальність за порушення законодавства у сфері державних закупівель, вважаємо за необхідне звернутися до статистичних даних МВС України з метою з'ясування відповідних статей КК України, за якими відкриваються кримінальні провадження у сфері державних закупівель.

Аналіз статистичних даних МВС України показав, що до злочинів у сфері державних закупівель відносять склади злочинів, передбачених ст.ст. 190, 191, 205, 210, 358, 364, 365-2, 366, 367, 368, 368-2, 368-4, 369 КК України, вчинення яких пов'язане зі здійсненням державних закупівель.

Серед обставин, які належать до події злочину, досить важливе значення має встановлення *предмета злочинного зазіхання*. Залежно від предмета викрадання державних коштів під час проведення державних закупівель – цільові кошти бюджету усіх рівнів чи власні кошти державних підприємств або підприємств, у статутному капіталі яких державна або комунальна частка акцій (часток, паїв) перевищує 50 відсотків. Залежно від предмету злочинного посягання процес доведення має свої характерні риси.

Виходячи з визначених вище складів злочинів у сфері державних закупівель, *обставини, що характеризують об'єктивну сторону* усіх можливих складів злочинів, виглядають таким чином:

– полягає у заволодінні грошовими коштами замовника шляхом обману чи зловживання довірою (ст. 190 КК України);

– привласнення, розтрата або заволодіння грошовими коштами замовника шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем (ст. 191 КК України);

– створення або придбання суб'єктів підприємницької діяльності (юридичних осіб) з метою прикриття незаконної діяльності у сфері державних закупівель (ст. 205 КК України);

– нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи Закону про Державний бюджет України на відповідний рік під час здійснення державних закупівель або з порушенням вимог Закону України "Про здійснення державних закупівель" (ст. 210 КК України);

– підроблення документів з метою використання їх як самим підроблювачем, так і іншою особою, виготовлення підроблених печатки, штампу або бланку або використання завідомо підробленого документа з метою участі в конкурсних торгах (ст. 358 КК України);

– зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, пов'язане зі здійсненням державних закупівель або виконання умов договору про державну закупівлю товарів, робіт чи послуг (ст. 364 КК України);

– зловживання своїми повноваженнями особою, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, пов'язане зі здійсненням державних закупівель або виконання умов договору про державну закупівлю товарів, робіт чи послуг (ст. 365-2 КК України);

– складання, видача службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів під час проведення конкурсних торгів або виконання умов договору про державну закупівлю товарів, робіт чи послуг (ст. 366 КК України);

– невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них під час здійснення державних заку-

півель або виконання умов договору про державну закупівлю товарів, робіт чи послуг (ст. 367 КК України);

– прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища, пов'язане зі здійсненням державних закупівель або виконання умов договору про державну закупівлю товарів, робіт чи послуг (ст. 368 КК України);

– одержання службовою особою неправомірної вигоди в значному розмірі або передача нею такої вигоди близьким родичам, пов'язане зі здійсненням державних закупівель або виконання умов договору про державну закупівлю товарів, робіт чи послуг, за відсутності ознак, зазначених у статті 368 КК України (незаконне збагачення) (ст. 368-2 КК України);

– пропозиція чи обіцянка особі, яка провадить професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, надати йому/їй або третій особі неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди або прохання її надати за вчинення особою, яка надає публічні послуги, дій або її бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи, пов'язаних зі здійсненням державних закупівель або виконанням умов договору про державну закупівлю товарів, робіт чи послуг (ст. 368-4 КК України);

– пропозиція чи обіцянка службовій особі надати їй або третій особі неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди за вчинення чи невчинення службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища, пов'язаної зі здійсненням державних закупівель або виконанням умов договору про державну закупівлю товарів, робіт чи послуг (ст. 369 КК України).

Суб'єкт: загальний (ст.ст. 190, 205, 358, 368-4, 369 КК України) – осудна приватна особа, яка досягла 16-річного віку; спеціальний (ст.ст. 191, 205, 210, 364, 365-2, 366, 367, 368, 368-2, 368-4 КК України) – службова особа – особа, яка постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснює функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також особи, що обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Слід зазначити, що в разі розслідування злочину у сфері державних закупівель, суб'єктом якого є службова особа, слідчому необхідно долучити до матеріалів кримінального провадження відповідні посадові інструкції, функціональні обов'язки, рішення про створення комітету з конкурсних торгів та розподіл обов'язків між його членами.

Суб'єктивна сторона: прямий умисел (ст.ст. 205, 365, 366, 369 КК України); прямий умисел і корисливий мотив (ст.ст. 190, 191, 364, 365-2, 368, 368-2, 368-4 КК України); непрямий умисел (з необережності) (ст. 367 КК України).

Як показали результати дослідження, з метою доведення умисної форми вини доцільно використовувати негласні слідчі (розшукові) дії (ст. 246-275 КПК України), а також результати оперативно-розшукової діяльності. Окрім того, можна використовувати адміністративні протоколи, накази про покарання, акти перевірок контролюючих органів тощо, складання яких було пов'язане з виконанням службовою особою обов'язків, пов'язаних з проведенням державних закупівель.

Що стосується обставин, з'ясування котрих визначається матеріалами конкретного кримінального провадження, які не входять до предмета доказування, але мають важливе значення для успішного розслідування справи, то аналіз справ кримінального провадженні показав, що в переважній більшості випадків розслідування злочинів у сфері державних закупівель це: відомості про наявність у фігурантів майна на яке можна накласти арешт; відомості про можливі зв'язки учасників процедури конкурсних торгів з адміністрацією замовника або членами комітету з конкурсних торгів; відомості про корупційні зв'язки злочинців з посадовими особами контролюючих органів; відомості про наміри злочинців здійснювати протидію здійсненню розслідування тощо.

Виходячи із зазначеного вище, можна дійти висновку, що до обставин, які підлягають встановленню у справах про злочини у сфері державних закупівель, входять обставини: передбачені ст. 91 КПК; встановлені диспозицією відповідної статті КК України; які не входять до предмета доказування, але мають важливе значення для успішного розслідування справи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дорожня карта для термінових макроекономічних та структурних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/eca/ukraine/ua-focus-april-2014-uk.pdf.

2. У четвер, 10 квітня 2014 року, відбулися пленарні засідання Верховної Ради України сьомого скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // iportal.rada.gov.ua/news/Novyny/Plenarni_zasidannya/91335.html.

3. *Пясковський В.* Обставини, що підлягають встановленню у справах про торгівлю людьми / В. Пясковський // Право України. – 2004. – № 6. – С. 66–69.

4. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13.04.2012 р., № 4651–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

5. Кримінальний кодекс України : від 05.04.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

6. *Щур Б.В.* Обставини, що підлягають з'ясуванню, як складова частина методики розслідування контрабанди / Б.В. Щур // Митна справа. – 2010. – № 3. – С. 43–48.

Отримано 01.04.2015

УДК 343.37

М.О. Свірін,
кандидат юридичних наук
Ю.М. Коцюбинська

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЯ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

У статті досліджено різні наукові підходи до формулювання і тлумачення поняття легалізації (відмивання) грошових коштів або іншого майна у вітчизняному праві.

Ключові слова: *легалізація доходів, відмивання грошей, міжнародно-правове законодавство.*

В статье исследованы разные научные подходы к формулированию и толкованию понятия легализации (отмывания) денежных средств или другого имущества в отечественном праве.

Ключевые слова: *легализация доходов, отмывание денег, международно-правовое законодательство.*

This paper investigates various scientific approaches to the formulation and interpretation of the concept of legalization (laundering) of money or other assets in domestic law

Keywords: *money laundering, the legalization of money, international-law legislation.*

Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, які переміщуються в фінансову систему, підприємницьку галузь, власність тощо, є поширеним у сфері економіки та господарської діяльності правопорушенням. Судово-слідча практика свідчить, що такі незаконні дії є одним із "напрямів діяльності" організованих злочинних груп. Наявність же значних неконтрольованих прибутків обумовлює існування "тіньової економіки", підриває економічну безпеку та суверенітет держави, негативно позначається на її міжнародному іміджі [10].

Одним із проблемних питань щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом є неоднозначність визначення цього поняття як на законодавчому рівні, так і в науці та на практиці.

Проблеми кримінальної відповідальності за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як П.П. Андрушко, А.С. Беніцький, Б.С. Болотський, Л.К. Виноградова, А.Г. Деркач, Л.М. Доля, О.О. Дудоров, Т. Качка, М.В. Корнієнко, В.Д. Ларичев, В.О. Навроцький, В.М. Попович, Є.В. Фесенко, М.І. Хавронюк, О.О. Чаричанський та ін.

Проте на сьогодні немає одностайності щодо визначення поняття легалізації; законодавство, що визначає кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, зазнало останнім часом суттєвих змін; серед науковців триває полеміка з цього приводу, що визначає актуальність досліджуваного питання.

Аналіз законодавства, наукових джерел свідчить, що існує декілька понять легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Для з'ясування та надання більш чіткого визначення цього поняття необхідно, на нашу думку, розглянути основні його складові з точки зору лінгвістики і етимології, відповідного міжнародного та вітчизняного законодавства, а також думок вчених, які розроблюють це питання. У першу чергу, це стосується дефініцій "відмивання" та "легалізація".

Міжнародне законодавство містить ряд визначень поняття "відмивання" грошей.

Так, Президентська комісія США з протидії організованій злочинності у 1984 році визначила "відмивання" грошей як процес, за допомогою якого приховується існування, незаконне походження чи незаконне використання доходів, що потім маскуються таким чином, аби здавалися такими, що мають законне походження [1, с. 89–93].

Страсбурзька Конвенція Ради Європи "Про відмивання, виявлення, вилучення і конфіскацію доходів від злочинної діяльності" у 1990 році визнала злочинними дії, пов'язані з "відмиванням" грошей, отриманих від злочинної діяльності. Ст. 6 цієї Конвенції визначає перелік правопорушень, пов'язаних з "відмиванням" грошей:

1) перетворення чи передача власності, яка є доходом, з метою приховування або маскування її незаконного походження або сприяння будь-якій особі, причетній до вчинення предикатного злочину, уникнути правових наслідків її незаконних дій;

2) приховування або маскування справжнього характеру, джерела, місцезнаходження, стану, переміщення, прав стосовно власності або володіння нею, з усвідомленням того, що така власність є доходом;

3) набуття, володіння або використання власності, за умови усвідомлення, що така власність є доходом;

4) участь у вчиненні, об'єднання або змова з метою вчинення, замах на вчинення, підмова, сприяння і поради щодо вчинення будь-якого із злочинів, визначених відповідно до цієї статті [2].

Відповідно до Страсбурзької конвенції "відмивання" коштів та іншого майна – це процес, у ході якого кошти, отримані в результаті протиправної діяльності, пропускаються через фінансово-кредитну систему (банки тощо), або на них (замість них) здобувається інше майно, чи вони в інший спосіб використовуються в економічній діяльності й у результаті повертаються власникові в іншому "відтвореному" вигляді для створення видимості законності отриманих доходів, приховання особи, яка ініціювала такі дії і (чи) отримала доходи [3, с. 10].

У дослідженні поняття легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, на нашу думку, значну роль відіграв також перший звіт Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) (лютий 1990 р.), яким запропоновано сорок рекомендацій, що були імплементовані в законодавство зарубіжних країн та України [4].

Згідно з цими рекомендаціями FATF робоче визначення поняття "відмивання" грошей включає в себе такі ключові ознаки:

– конверсія або передача майна, отриманого злочинним шляхом, яка проводиться з метою приховування чи маскування незаконного походження цього майна або сприяння особі, яка залучена до здійснення одного чи кількох подібних злочинів, в ухиленні від юридичних наслідків її вчинків;

– приховання чи маскування дійсного характеру, джерела, місцезнаходження, розміщення майна чи права на майно, якщо відомо, що це майно отримане шляхом злочину;

– придбання, володіння чи використання майна, якщо в момент його придбання відомо, що воно отримане злочинним шляхом.

У рекомендаціях також надано визначення доходів, отриманих завідомо незаконним шляхом, до яких віднесено: кошти в національній та іноземній валюті; рухоме і нерухоме майно; майнові права; об'єкти інтелектуальної власності, інші об'єкти цивільних прав, отримані в результаті скоєння протиправних умисних діянь.

Слід зауважити, що доходи, одержані злочинним шляхом, у міжнародно-правових документах визначаються неоднаково. Зокрема, застосовуються терміни "брудні гроші" чи "брудні доходи" [5, с. 124–137; 6, с. 199; 4]; "відмивання злочинних доходів", "відмивання незаконних доходів", "відмивання грошей" [7, с. 3–5; 8, с. 87–99]. Вбачається, що наведені терміни визначають одне й те саме – майно, одержане злочинним шляхом, а термін "гроші" є узагальненим і не обмежується самими лише грошовими коштами.

Відповідно до ст. 209 КК України легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, – це вчинення фінансової операції чи правочину з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскування незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, зміну їх форми (перетворення), а так само набуття, володіння або використання коштів чи іншого майна, одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів [9].

Аналіз використаних у ст. 209 КК України термінів "відмивання" і "легалізація" свідчить, що вони є близькими за значенням (слова-синоніми).

Так, легалізація (від *legalization* – засвідчення, узаконення, лат. *legalis* – правовий, юридичний, законний) – 1) офіційне визнання факту утворення юридичної особи, узаконення її діяльності, надання юридичної сили певному актові; 2) підтвердження дійсності підписів на документах [10, с. 419]. Легалізація – 1) перехід на легальне становище; 2) надання законної сили; узаконення [11, с. 482].

Відмивання грошей у довідкових виданнях визначається як злочинна діяльність, переважно в міжнародному масштабі, що характеризується умисним приховуванням дійсного походження (джерела) майна чи фінансових коштів шляхом незаконного їх використання (привласнення, передача, володіння, розміщення, переміщення тощо) з метою "легалізації" злочинних доходів [10, с. 425].

Таким чином, сутність легалізації грошових коштів чи іншого майна, одержаних злочинним шляхом, полягає у виведенні "брудних грошей" зі сфери тіньового капіталу до сфери законного його обігу. Тобто фактичне надання грошовим коштам чи будь-якому майну статусу законної власності певної юридичної чи фізичної особи. За допомогою незаконної фінансової операції приховується справжнє походження чи власник грошей (майна).

У науковій літературі поняття "відмивання" грошей досліджують у широкому та вузькому значенні. Зазначається, що в першому випадку – це сукупність методів, прийомів, способів або процедур, що дозволяють отримувати кошти від незаконної діяльності, переводити їх у інші активи з метою приховування істинного походження, справжніх власників або інших аспектів, які б могли свідчити про порушення законодавства. У вузькому значенні під "відмиванням" грошей розуміють діяння, пов'язані з переведенням доходів, одержаних від злочинної (протиправної) діяльності, до легальної сфери обігу, за які національне та

міжнародне законодавство передбачає кримінальну або інші види відповідальності [3].

При визначенні поняття легалізації законодавець використовує термін "фінансова операція", зміст якого, окрім ст. 209 КК України, закріплений у статті 1 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення", як-то: будь-які дії щодо активів клієнта, вчинені за допомогою суб'єкта первинного фінансового моніторингу, або про які стало відомо суб'єкту державного фінансового моніторингу в рамках виконання цього Закону [12].

До переліку таких операцій віднесено: внесення або зняття депозиту (внеску, вкладу); переказ грошей з рахунку на рахунок; обмін валюти; надання послуг з випуску, купівлі або продажу цінних паперів та інших видів фінансових активів; надання або отримання позики або кредиту; страхування (перестрахування); надання фінансових гарантій та зобов'язань; довірче управління портфелем цінних паперів; фінансовий лізинг; здійснення випуску, обігу, погашення (розповсюдження) державної та іншої грошової лотереї; надання послуг з випуску, купівлі, продажу і обслуговування чеків, векселів, платіжних карток, грошових поштових переводів та інших платіжних інструментів; відкриття рахунку.

Водночас необхідність окремого визначення змісту терміну *фінансова операція* ставиться під сумнів окремими науковцями, оскільки, на їх думку, він може бути запозиченим із нормативних актів, які регулюють ринок фінансових послуг, зокрема, із законів України: "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12 липня 2001 року № 2664-III; "Про цінні папери і фондову біржу" від 18 червня 1991 року № 1201-XII та ряду інших нормативно-правових актів у цій сфері. При використанні посилань на ці нормативні акти можна досягнути максимального охоплення видів операцій, які можуть здійснюватися для відмивання грошей [13].

Суб'єкти фінансового моніторингу (первинного та державного рівнів) визначені у ст. 5 Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення" [12].

Іншим терміном, що застосовується в понятті легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, є *правочин*. Відповідно до Цивільного кодексу України (далі – ЦК України), правочином визнаються дії громадян і організацій, спрямовані на встановлення, зміну або припинення цивільних прав або обов'язків, які можуть бути односторонніми, дво- або багатосторонніми (договори) [14]. Тобто дії, які складають об'єктивну сторону злочину, передбаченого ст. 209 КК України, можуть мати форму будь-якої цивільно-правової угоди. Серед науковців існує думка, що це поняття охоплює також усі правовідносини, визначені вище як фінансові операції. У ЦК України вони визначені як окремі види зобов'язань, у зв'язку з чим доцільно переглянути необхідність вживання окремого поняття "фінансова операція" з огляду на те, що воно повністю охоплюється поняттям "правочин" [13].

З цього приводу більш слушною є думка науковців, які вважають, що поняття "правочин" доповнює описання об'єктивної сторони злочину й охоплює відмінні від фінансових операцій правочини – дії фізичних і юридичних осіб, спрямовані на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків (різноманітні договори: купівлі-продажу, позики, доручення, комісії, страхування, схову, перевезення тощо. Вказівка в ч. 1 ст. 209 КК України на укладення правочину зумовлена тим, що операції з рухомим і нерухомим майном не у всіх випадках

супроводжуються рухом грошових коштів, а тому не завжди є фінансовими операціями (наприклад, угоди дарування тощо). Момент, з якого правочин вважається вчиненим, визначається ЦК України залежно від виду правочину. Якщо правочин у цивільно-правовому розумінні не вчинено з причин, які не залежали від волі винного, дії останнього за спрямованістю умислу мають розцінюватись як замах на злочин, передбачений ст. 209 КК, і кваліфікуватись із посиланням на відповідну частину ст. 15 КК України.

Характерною ознакою поняття "легалізація (відмивання) доходів", одержаних злочинним шляхом, є наявність предикатного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів. Відповідно до ст. 209 КК України предикатним є діяння, за яке КК України передбачено основне покарання у вигляді позбавлення волі або штрафу понад три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або діяння, вчинене за межами України, якщо воно визнається суспільно небезпечним протиправним діянням, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, за кримінальним законом держави, де воно було вчинене і є злочином за КК України та внаслідок вчинення якого незаконно одержані доходи.

Тлумачення поняття легалізації (відмивання) протиправних доходів в окремих нормативно-правових документах України. Так, відповідно до ст. 63 Закону України № 2121 від 7 грудня 2000 р. "Про банки та банківську діяльність" під легалізацією грошей, придбаних злочинним шляхом, слід розуміти внесення до банку грошей чи іншого майна, придбаних з порушенням вимог законодавства України, або переказування таких грошей чи майна через банківську систему України з метою приховання джерела походження цих коштів або створення вигляду їх легальності [15]. Зі змісту цього закону випливає, що легалізація майна, отриманого незаконним шляхом, − це надання вигляду легального походження протиправним доходам або приховання джерела їх походження внаслідок учинення з ними фінансових операцій.

Слід зазначити, що суспільна небезпечність легалізації злочинних доходів полягає не в приховуванні джерела отримання доходів, а, як слушно наголошується в міжнародних документах, у тому, що до легальної економіки потрапляють доходи, отримані злочинним шляхом [8]. Водночас приховування джерела злочинних доходів необов'язково пов'язане з їх використанням у легальній економічній діяльності. Так, наприклад, особа може зберігати в себе вдома "брудні" гроші, змінювати зовнішній вигляд майна, здобутого в результаті вчинення злочину, переміщувати таке майно в інше місце, уживати продукти чи спиртні напої, отримані злочинним шляхом, тощо. Унаслідок подібних діянь злочинні доходи не вливаються в легальний обіг, однак відбувається приховування джерела їх одержання. Ці дії можна розглядати як приховування злочину або придбання чи збут майна, здобутого завідомо злочинним шляхом, відповідальність за які передбачена окремими кримінально-правовими нормами.

Тому не можна до кінця погодитися з авторами, які розуміють під легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, учинення будь-яких діянь, спрямованих на приховування чи маскування незаконного джерела цих доходів [16, с. 91; 17, с. 148], оскільки таке тлумачення поняття відмивання не розкриває змісту та специфіки легалізації кримінальних доходів, стирає межі між явищем, яке розглядається, та приховуванням злочинів. Вважаємо, що надання формально легального статусу злочинним доходам можливе лише в разі використання їх під виглядом законних при здійсненні правочинів або в економічній (господарській) діяльності. Це зумовлено тим, що при вчиненні названих вище діянь доходи, придбані злочинним шляхом, потрапляють до легального сектору економіки.

Існує також думка, що термін "відмивання" неюридичний і не може бути синонімом "легалізації", у зв'язку з чим пропонується виключити слово "відмивання" з назви норми [18, с. 83]. Вважаємо, що з такою позицією не можливо погодитися, оскільки термін "відмивання" увійшов до нормативного обороту з прийняттям міжнародних угод і не визнати його з юридичної точки зору було б неправильно. Україна йде на зближення своїх правових систем з міжнародним законодавством, визнаючи пріоритет за нормами, які мають міжнародний характер. У свою чергу, таке визнання зумовлене необхідністю використання таких термінів у міждержавному спілкуванні. У свою чергу, однакова термінологія сприяє нормалізації та поглибленню співробітництва у світовому співтоваристві. Слід також зазначити, що для досягнення ясності й точності тексту кримінально-правової норми законодавець спеціально вказав у дужках термін "відмивання". З погляду законодавчої техніки це є цілком виправданим, тому що одна з основних вимог, які ставляться до нормативної мови, – її ясність.

У науковій літературі твердження, що відмивання грошей – це процес, у якому "брудні" гроші зазвичай є готівкою, отриманою в ході протиправної діяльності, пропускаються через банківську систему таким чином, що перетворюються на "чисті" гроші [19, с. 100]. Отже, вважається, що відмити "брудні" гроші можна лише через систему банківських установ. Проте, як свідчить судово-слідча практика, цей злочин вчиняється і з використанням фінансових установ, які не є банками. Так, країни–члени FATF констатують збільшення кількості повідомлень про операції з відмивання злочинних доходів, які надходять від небанківських фінансових посередників. Як правило, серйозну загрозу становлять компанії, що спеціалізуються на обміні валют. Ці учасники фінансового ринку, на думку FATF, привабливі для відмивачів тим, що на них не поширюється жорстке банківське регулювання в галузі контролю за відмиванням грошей [20, с. 94].

Таким чином, у науковій літературі немає єдиного погляду на визначення поняття легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Головним чином, визначення, які формулюють автори, побудовані на перерахуванні способів учинення легалізації [21, с. 362; 19, с. 100]. Проте з такою позицією важко погодитися, оскільки способи постійно видозмінюються. У ряді випадків автори розкривають лише одну з негативних сторін відмивання злочинних доходів, що не дозволяє охарактеризувати це явище повною мірою [17, с. 167; 22, с. 121].

Між тим, специфіка діянь, спрямованих на легалізацію, полягає в тому, що майно, здобуте злочинним шляхом, переходить із тіньового сектору економіки до легального. Це досягається шляхом проведення фінансових операцій, укладенням правочинів з майном, придбаним злочинним шляхом, і вчиненням інших дій щодо використання такого майна в легальній господарській діяльності. Результатом зазначених операцій є надання зовні легального характеру походженню майна, здобутого злочинним шляхом.

Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що:

– у міжнародно-правових документах поняття "відмивання кримінальних доходів" уживається в скороченому вигляді: "відмивання грошей";

– у контексті ст. 209 КК України терміни "легалізація" та "відмивання" вживаються як синоніми;

– за конструкцією ст. 209 КК України в цілому відповідає вимогам міжнародного законодавства, яке регламентує відповідальність за відмивання кримінальних доходів;

– відмінність між встановленими міжнародними стандартами та статтею 209 КК України має місце щодо першого елементу об'єктивної сторони. Якщо міжнародні стандарти відображають природу дій, то ст. 209 КК України передбачає, що ці дії здійснюються шляхом фінансової операції чи правочину.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Доля Л.* Небезпека легалізації (відмивання) грошових коштів та іншого майна, одержаних злочинним шляхом / Л. Доля // Право України. – 2002. – № 2. – С. 89–93

2. Конвенція Ради Європи "Про відмивання, виявлення, вилучення і конфіскацію доходів від злочинної діяльності" від 8 листопада 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/ main.cgi?nreg =995_029.

3. *Корнієнко М.В.* Протидія органів внутрішніх справ легалізації коштів одержаних злочинним шляхом / М.В. Корнієнко. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2002 – 228 с.

4. Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України "Про Сорок рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF)" від 28.08.01 за № 1124 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 35. – Ст. 1630.

5. Типовий закон ООН "Про відмивання грошей, отриманих від наркотиків" // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К. : Школяр, 1999. – С. 124–137.

6. Рекомендації фінансової поліції з питань боротьби з відмиванням грошей // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К. : Школяр, 1999. – С. 199–207.

7. Венская декларация от 10 апреля 2000 г. "О преступности и правосудии : ответы на вызовы XXI века" // Юридичний вісник України. – 2000. – № 33. – С. 3–5.

8. Неапольска політична декларація і Глобальний план дій проти організованої транснаціональної злочинності // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К. : Школяр, 1999. – С. 87–99.

9. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

10. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. : Ю.С. Шемшученко та ін. – К. : Укр. Енцикл., 2001. – Т. 3 : К–М. – 792 с.

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2002. – 1440 с.

12. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 50–51. – Ст. 2057.

13. *Качка Т.* Боротьба з відмиванням грошей : Комплексний порівняльно-правовий аналіз відповідності законодавства України acquis Європейського Союзу в сфері боротьби та запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом / Т. Качка. – К. : Видавництво "Реферат", 2004. – 288 с.

14. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року за № 435-IV (набув чинності з 1 січня 2004 року) // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.

15. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 07.12.2000 за № 2121-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

16. *Омельченко І.* Легалізація брудних грошей / І. Омельченко// Юридичний журнал. – 2010. – № 3 (93). – С. 90–92.

17. *Попович В.М.* Тіньова економіка як предмет економічної кримінології / В.М. Попович. – К. : Правові джерела, 1998. – С. 72.

18. *Виноградова Л.К.* Проблема борьбы с легализацией незаконных доходов в России / Л.К. Виноградова, Н.А. Гаража // Проблемы уголовного права в связи с реформами уголовного законодательства : Сб. науч. трудов. – М., 1997. – С. 83.

19. *Ларичев В.Д.* Совершенствование законодательства о борьбе с "отмыванием" денег, полученных преступным путем / В.Д. Ларичев // Государство и право. – 1992. – № 4. – С. 100.

20. *Деркач А.Г.* Совершенствование мер международного противодействия по отмыванию "грязных" денег / А.Г. Деркач // Вестник Московского государственного университета. Серия "Экономика". – 1999. – № 2. – С. 94.

21. *Савченко А.* Відмивання грошей: кримінально-правові і порівняльні аспекти / А. Савченко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 39.

22. *Чернов С.Б.* Противодействие легализации криминального капитала как стратегическое направление борьбы с преступностью в условиях перехода к рыночной экономике в России / С.Б. Чернов // Преступность : стратегия борьбы. – М. : Криминологическая ассоциация, 1997. – С. 121.

Отримано 12.03.2015

УДК 343.92 (477):001.18

А.А. Бова,
кандидат соціологічних наук,
старший науковий співробітник

ПРОГНОЗУВАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ: ОДНОВИМІРНІ МОДЕЛІ ЧАСОВИХ РЯДІВ

З метою удосконалення методики прогнозування злочинності розглянуто результати статистичного моделювання динаміки злочинності в Україні протягом 1998–2014 років. Визначено характерні особливості методів прогнозування одновимірних часових рядів. Здійснено прогнозні розрахунки злочинності за допомогою згладжування ковзним середнім, експоненціального згладжування, локально зваженої поліноміальної регресії, авторегресійної моделі, параметри якої ідентифіковані за допомогою методу групового урахування.

Ключові слова: *прогнозування, злочинність, ковзне середнє, експоненціальне згладжування, локально зважена поліноміальна регресія, авторегресійна модель, метод групового урахування аргументів.*

С целью усовершенствования методики прогнозирования преступности рассмотрены результаты статистического моделирования динамики преступности в Украине в течение 1998–2014 годов. Определены характерные особенности методов прогнозирования одномерных временных рядов. Осуществлены прогнозные расчеты преступности с помощью сглаживания скользящим средним, экспоненциального сглаживания, полиномиальной локально-взвешенной регрессии, авторегрессионной модели, параметры которой идентифицированы с помощью метода группового учета.

Ключевые слова: *прогнозирование, преступность, скользящее среднее, экспоненциальное сглаживание, локально-взвешенная полиномиальная регрессия, авторегрессионная модель, метод группового учета аргументов.*

In order to improve crime forecasting techniques the results of statistical modeling of the dynamics of crime in Ukraine during the period of 1998–2014 are reviewed. Features of the methods of forecasting univariate time series are defined. Predictive calculations of crime through moving average smoothing, exponential smoothing, locally weighted polynomial regression, autoregressive model which parameters are identified by using the group method of data handling, are carried out.

Keywords: *forecasting, crime, moving average, exponential smoothing, locally weighted polynomial regression, autoregressive model, group method of data handling.*

Прогнозування злочинності є важливим прикладним завданням кримінології. Кількісні прогнози ґрунтуються на статистичній моделі, що пов'язує історичні зміни часових рядів з майбутнім станом. Під одновимірним часовим рядом ми розуміємо ряд, який складається зі спостережень, зафіксованих через рівні проміжки часу (наприклад, день, тиждень, квартал, рік). Таким чином, часовий ряд характеризується двома змінними – послідовністю набору даних та відповідним часовим періодом. Передбачається єдина методологія спостереження, співставність рівнів рядів динаміки в часі та їхня однозначність за змістом. Існують моделі прогнозу одновимірного часового ряду, які залучають додаткову інформацію про

часовий період (наприклад, підбір форми кривої до емпіричних даних), так і ті, що оперуть лише серією даних (авторегресійний аналіз). Чим точніше статистична модель враховує специфіку складових ряду динаміки (наприклад, наявність тренду та сезонності), тим точнішим буде майбутній прогноз [1]. З кількох статистичних моделей за однакової точності бажано обирати ту, яка містить менше параметрів.

З появою прикладних статистичних та економетричних програм (*STATISTICA*, *XLSTAT*, *GRETL*), а також систем бізнес-аналізу з інтелектуальним вибором методу прогнозування (*Autobox, Forecaster Pro, GMDH Shell*, *KnowledgeMiner Insights*) процес кількісного передбачення став доступним масовому користувачеві. На підставі вивчення сучасної наукової літератури можна виокремити найбільш вживані моделі прогнозування майбутнього стану одновимірного часового ряду:

апроксимація кривої (*Curve Fitting*), наприклад лінійний, логарифмічний, експоненційний, поліноміальний тренд (якщо на графіку візуалізується різка зміна тренду, то можна застосовувати кусочно-лінійні або кусочно-поліноміальні моделі);

декомпозиція часового ряду за трендовою, циклічною та випадковою складовою;

спектральний (Фур'є) аналіз;

локально-зважена поліноміальна регресія (*Locally Weighted Scatterplot Smoothing*, *LOESS* та *LOWESS*);

згладжування ковзним середнім (*Moving Average*) та експоненціальне згладжування (*Exponential Smoothing*);

сингулярний спектральний аналіз ("*Caterpillar*" – *Singular Spectrum Analysis*);

авторегресійна модель ковзної середньої (*Autoregressive Integrated Moving Average*) – методи Бокса–Дженкінса, ОЛІМП.

Крім зазначених статистичних технік, останнім часом до довготривалих спостережень застосовуються адаптивні методи машинного навчання (*Machine Learning*), наприклад, штучні нейронні мережі (*Neural Networks*), дерева рішень (*Decision Trees*), машинна підтримка векторів (*Support Vector Mashine*), генетичне програмування (*Genetic Programming*), багатовимірні адаптивні регресійні сплайни (*Multivariate adaptive regression splines*, *MARS*), регресійний аналіз на попередньо класифікованих даних (алгоритм *M5prim*) тощо. При прогнозуванні коротких рядів динаміки добре зарекомендували себе прогностична модель Грея (*Grey forecasting model*), низка методів математичного моделювання. В умовах невизначеності тенденції можна застосувати метод випадкових блукань (*Random Walk*).

Слід зазначити, що існують й інші статистичні моделі, наприклад факторні, які передбачають включення до регресійного аналізу кілька рядів динаміки, що потребує, зокрема, попереднього прогнозування на наступні роки низки показників демографічного та соціально-економічного розвитку. Але в умовах розгортання соціально-економічної кризи та проведення широкомасштабної антитерористичної операції в Україні кількісні макроекономічні прогнози на віддалений період часу можуть виявитися не дуже достовірними. Кількість облікованих злочинів залежить від багатьох чинників, зокрема, діяльності правоохоронних органів, різких соціальних змін та загострення соціальних суперечностей, поширення в суспільстві певних культурних цінностей тощо. Певну проблему становить достовірність, доступність, повнота та швидкість оновлення статистики. Тому далеко не завжди можливо визначити каузальний зв'язок між деякими чинниками та змінами показників злочинності, знайти адекватну, точну та якісну статистичну модель зв'язку. Одновимірні моделі доцільно завжди застосовувати перед багатовимірним моделюван-

ням часових рядів, аби з'ясувати, наскільки додаткова інформація, наприклад, зміна чисельності населення, його матеріального рівня, соціального розшарування тощо зменшує похибку прогнозу злочинності.

З метою отримання прогнозних значень кількості зареєстрованих злочинів ("КЗ" на рис. 1) було застосовано згладжування ковзним середнім, експоненціальне згладжування, loess – згладжування та модель авторегресії до часового періоду, який охоплював зміну злочинності з 1998 по 2013 рік (постфактум, за даними Генпрокуратури, кількість зареєстрованих злочинів у 2014 р. склала 529139 випадків). Звісно, такий доволі "механічний" аналіз не враховує соціально-економічні процеси, які суттєво впливають на стан злочинності, структурні зміни в останній, трансформацію нормативно-правової бази тощо, а є швидше ілюстрацією деяких можливостей традиційних та сучасних методів прогнозування. Представлений числовий ряд можна трактувати не лише як зміну зареєстрованої злочинності, а й як певні закономірності роботи органів внутрішніх справ з реєстрації та розслідування злочинів. Для ряду характерне протягом кількох років поспіль зростання абсолютного показника зареєстрованої злочинності (1998–1995, 2002–2004) та послідовне зменшення цього показника (1995–2002, 2004–2008).

На підставі критерію Мана–Кендела можна зробити висновок про відсутність тренду в даних, оскільки коефіцієнт кореляції Кандела між рядом зареєстрованої злочинності та періодом спостереження (T=26 років) виявився малим та статистично незначущим (tau=0,01, p=0,95). Ряд динаміки кількості зареєстрованих злочинів (Y_t) описується формулою кубічного поліному (t – номер періоду спостереження).

$$\hat{Y}_t = 100926+212{,}2t^3 - 9567{,}2t^2 + 123256t$$

Коефіцієнт детермінації – квадрат коефіцієнту кореляції між емпіричними значеннями та розрахованими за моделлю – $R^2 = 0{,}87$.

Різниця між емпіричними даними та змодельованими є залишком моделі. Значні індивідуальні значення залишків можуть свідчити про аномальні показники в певний період часу, які не вписуються в модель. На причини, що обумовили такий стан, доцільно додатково звернути увагу. Якість побудованих моделей оцінювалася за допомогою середньої похибки (за модулем), що становить середнє значення модулів різниць між фактичним і передбаченими значеннями часового ряду, розділену на кількість спостережень (*Mean Absolute Error*, *MAE*), та середньої абсолютної похибки прогнозу (за модулем, у %), яка обчислюється на підставі модулю різниці між емпіричним та прогнозованим значенням, тобто абсолютної помилки, поділеної на емпіричне значення в цей момент часу з наступним усередненням отриманих абсолютних процентних помилок (*Mean Absolute Percentage Error*, *MAPE*). Чим менше значення цих показників, тим адекватніше модель відбиває тенденцію зміни емпіричних даних.

Згладжування ковзним середнім. Вилучає випадковості з ряду динаміки (наприклад, помісячна динаміка показника злочинності), прогноз ґрунтується на продовженні даних часового ряду, що згладжується ковзним середнім. Можна взяти більший період усереднення, орієнтуючись на близькість кривих фактичних та прогнозних даних на графіку або числові оцінки різниці між фактичними та згладженими даними. Якщо в даних присутній лінійний тренд, то використовують подвійне ковзке середнє згладжування. Різноманітні види згладжування використовуються зазвичай до серій даних, де періодом спостереження є день чи місяць. Також цю процедуру доцільно проводити перед включенням часових рядів до інших моделей, наприклад, навчання штучних нейронних мереж.

З метою вирівнювання часового ряду та подальшого прогнозування на наступний з трьома періодами усереднення – за два, три та чотири роки. За показниками якості моделі простого однократного ковзного середнього найкращою виявилась модель з періодом згладжування за два роки. На рисунку 1 наведені згладжені дані, що позначені як "КЗ (*MA*)". Прогноз на 2014 р. становить 531598 випадків, що є середнім значенням кількості зареєстрованих злочинів за 2012 та 2013 р. Похибки для зазначеної моделі *MAE*=53534, а *MAPE* = 11. В середньому прогнозні значення відрізняються від реальних на 53534 випадки.

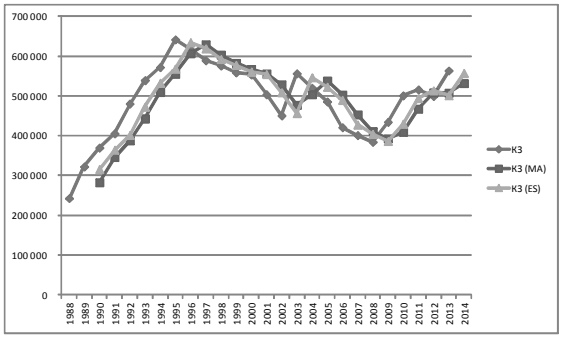

Рис. 1. Початковий та згладжені ряди (ковзним та експоненціальним середнім) кількості зареєстрованих злочинів

Експоненційне згладжування – є аналогом згладжування ковзним середнім, однак при його застосуванні отримуємо зважені за експоненційною функцією значення часового ряду. При експонеціальному згладжуванні враховуються усі попередні спостереження – попередні (останні за часом) з більшими коефіцієнтами, найбільш ранні (початкові) – з меншими коефіцієнтами. Прогнозні значення зручно отримувати на підставі зваженої комбінації фактичного значення з вагою α та його попереднього передбачення з вагою (1-α) за такою рекурентною формулою:

$$S_t=\alpha\times Y_t+(1-\alpha)\times S_{t-1},$$

де S_t – прогнозне значення на часовий період t;

Y_t – значення змінної на часовий період t;

t – часовий період (наприклад, перший, другий, третій місяць року);

α – константа згладжування – фіксований параметр, що знаходиться від 0 до 1;

(1-α) – фактор затухання.

Параметр фактор затухання (1-α) підбирається емпіричним шляхом, орієнтуючись на мінімізацію середнього абсолютного відхилення. Зазвичай його значення становить від 0,2 до 0,3. Значення, з якого ініціюється згладжений ряд (S_0), може бути першим значенням часового ряду або середнім з кількох перших спостережень ряду.

Існує можливість врахування у прогнозі сезонних коливань (двохпараметричне згладжування), тренду (двохпараметричне згладжування за методом Хольта), тренду і сезонних коливань (трьохпараметричне згладжування за методом Вінтерса). За умови більш стрімкої зміни значень часового ряду експонеціальне згладжування дає зазвичай дещо точніші результати прогнозування ніж апроксимація кривої на підставі регресійного аналізу. У ряді випадків прогнозні оцінки, отримані за допомогою експоненціального згладжування, подібні до прогнозів, що ґрунтуються на деяких класах авторегресійних моделей.

Числовий ряд прогнозних значень кількості злочинів на 2014 р. (КЗ "*ES*"), які отримані за допомогою методу експоненціального згладжування (б=0,9), наведено на рисунку 1. Прогноз експоненціального середнього на 2014 р. складається із суми значення за 2013 рік та прогнозованого значення за цей же рік, які взяті з відповідними коефіцієнтами, що становить у підсумку 557307 випадків. Для зазначеної моделі *MAE*=48542, а *MAPE* = 11.

Локально зважена поліноміальна регресія (*Locally weighted polynomial regression*) є різновидом непараметричної регресії, де для кожного загладжуваного значення даних, заданого в точці, обирається набір з фіксованого числа поруч розташованих точок, кожній з яких призначається вага за відповідною формулою. Метод використовується у випадку складної нелінійної залежності, коли вимоги застосування класичного регресійного аналізу не можуть бути виконані, або коли дослідника цікавить насамперед якість прогнозування, а не аналітичний вираз, якому можна дати подальшу змістовну інтерпретацію. Поліноміальна функція стосується лише певного сегменту даних, надаючи більшу вагу найближчим локальним сусідам − спостереженням, які знаходяться поблизу точки, для якої здійснюється оцінка, та меншу вагу − віддаленим точкам. Налаштування моделі включає обрання ступеню поліному (d = 0, d = 1 або d = 2) і параметру згладжування (зазвичай, від q = 0,25 до q = 0,5).

Для заданого локального поліноміального порядку 1 та ширини вікна 0,5 (частка даних, яка використовується для локальної оцінки) на рисунку 2 подано, поряд з оригінальними даними, згладжену криву кількості зареєстрованих злочинів (КЗ (*loess*)). R^2= 0,81, розрахункове значення діянь на 2014 р., за які передбачено кримінальну відповідальність, становить 529019, а похибки прогнозу − *MAE* = 28444, *MAPE* = 10.

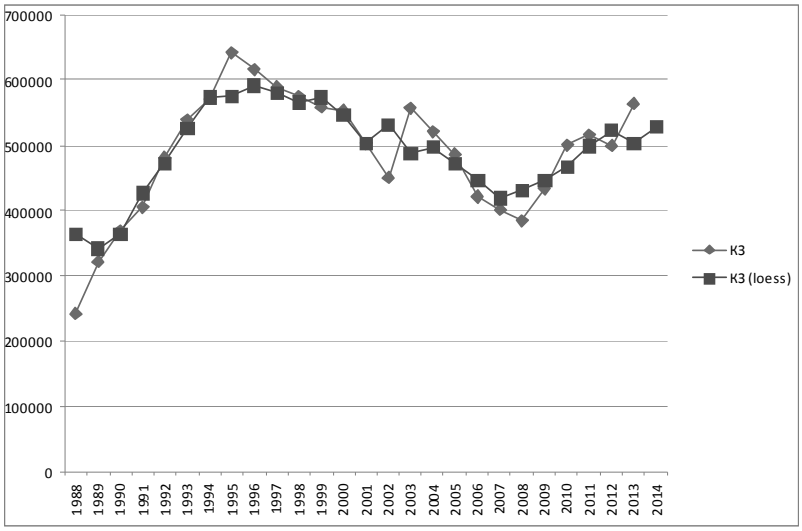

Рис. 2. Початковий та loess-згладжений ряд кількості зареєстрованих злочинів

Авторегресійні моделі визначають залежність значень часового ряду в даний момент від попередніх (не обов'язково сусідніх) значень цього ж ряду. Їх можна використовувати за відсутності або наявності тренду в даних (після вилучення тренду за допомогою різноманітних перетворень часового ряду) та за наявності сезонності. Авторегресійні моделі, попри особливості побудови та оцінку параметрів, мають корисні властивості для аналізу поведінки часового ряду майбутнього прогнозування стану злочинності, оскільки дають можливість

зіставити лаги змінних – показники, що відображають відставання або випередження в часі одного явища порівняно з іншими і на їх основі екстраполювати тенденцію на подальші роки. Звісно, якщо авторегресійна модель ґрунтується на одному–двох лагах, то горизонт прогнозування обмежується одним або двома майбутніми періодами. Порядок лагів авторегресіної моделі можна визначити на підставі автокореляції рівнів ряду. При виборі найкращого рішення з кількох моделей зазвичай обмежуються п'ятьма лаговими змінними. Параметри рівняння можуть буди ідентифіковані різноманітними статистичними методами.

Модель авторегресії – ковзного середнього (*Autoregressive moving average model – ARMA* (*p, q*)) є видом авторегресійної моделі, де для розрахунку модельних значень використовується параметр *p* – значення змінної в попередні періоди спостереження (*AR*) та *q* – значення залишків (*MA*). До авторегресійної моделі проінтегрованого ковзного середнього (*Auto-Regressive Integrated Moving Average – ARIMA* (*p, d, q*)) вдаються за умови нестаціонарних рядів динаміки. Якщо в даних присутній тренд, то попередньо обчислюють прирости (*d* – різниця першого або другого порядку) та проводять розрахунки *ARMA* (*p, q*) з подальшою інтеграцією ряду. Модель може включати додаткові параметри, що задають порядок сезонної складової авторегресії та сезонного ковзного середнього, константу (у випадку її статистичної значущості). Зазвичай для авторегресійних моделей необхідно мати ряд з достатньою кількістю спостережень.

Метод групового урахування аргументів дає можливість включати до аналізу короткі часові ряди, знаходити лінійні та нелінійні рішення авторегресійних процесів, визначати необхідну довжину часового ряду та кількість незалежних змінних для отримання достовірного результату тощо [2]. Деякі алгоритми подають низку релевантних моделей, з яких дослідник може обрати одну, виходячи з попереднього змістовного аналізу (чим ми скористалися нижче), або сформувати колективний прогноз.

При застосуванні зазначеного методу до часового ряду кількості зареєстрованих злочинів (Y_t) ідентифіковані параметри рівняння з п'ятьма незалежними змінними: $X_{1(t-13)}$ – кількість зареєстрованих злочинів, зсунута на тринадцять років назад; $X_{2(t-17)}$ – кількість зареєстрованих злочинів, зсунута на сімнадцять років назад; $X_{3(t-18)}$ – кількість зареєстрованих злочинів, зсунута на вісімнадцять років назад; $X_{4(t-19)}$ – кількість зареєстрованих злочинів, зсунута на дев'ятнадцять років назад; $X_{5(t-21)}$ – кількість зареєстрованих злочинів, зсунута на двадцять один рік назад. Рівняння має такий вигляд:

$$\hat{Y}_t = 1118307{,}5 - 1{,}21X_{1(t-13)} - 0{,}35X_{2(t-17)} + 1{,}6X_{3(t-18)} - 0{,}81X_{4(t-19)} - 0{,}47X_{5(t-21)}$$

Прогноз на 2014 рік за моделлю становить 510009 випадків облікових правопорушень. Помилки прогнозу дорівнюють нулю, а коефіцієнт детермінації (R^2) – одиниці, тобто зв'язок носить функціональний характер. У статистичному сенсі динаміка характеру злочинності протягом останніх років має схожі риси із динамікою 1990-х років.

З проведеного аналізу слід зробити такі висновки.

Прогнозування на підставі одновимірного часового ряду є найбільш економічним з огляду на недостатність додаткової інформації про соціальні процеси, які відбуваються в державі, та їхній взаємний зв'язок. Емпіричні ряди динаміки можуть бути описані різноманітними статистичними моделями. Різні види згладжування та авторегресійних моделей включають значення змінної, яка прогнозується, в попередні роки, що відбиває ефект самодетермінації злочинності.

Попри те, що згладжування ковзним середнім та експоненціальне згладжування застосовується зазвичай до денних або помісячних рядів динаміки, немає жодних пересторог для їхнього використання до річних даних. Представлені моделі вірно вказали на тенденцію зміни зареєстрованої злочинності у 2014 р., однак отримані точкові прогнози моделей різняться між собою та реальним значенням зареєстрованої злочинності.

Наведені в цій роботі та інші методи прогнозування можуть надати додаткову інформацію експерту, який формулює якісні висновки щодо тенденцій розвитку злочинності у країні. Зазначимо, що прогнози можуть бути адекватними за умови незмінності процедури збору даних та сталості тенденції, яка спостерігалася. Минулий рік ознаменувався тимчасовою окупацією частини території, ескалацією конфлікту на сході країни, соціально-економічною кризою. Зрозуміло, що розглянуті методи прогнозів не можуть врахувати різку зміну чисельності населення України, що відбулася між першим та четвертим кварталом 2014 р., наслідки збройного протистояння. Тому в подальших дослідженнях доцільно проводити аналіз за окремими видами злочинів на регіональних даних, з'ясовувати можливі причини розходжень між моделлю та емпіричними даними.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Горчаков А.А.* Математический апарат для инвестора / А.А. Горчаков // Аудит и финансовый анализ. – 1997. – № 3. – С. 1–57.

2. *Ивахненко А.Г.* Индуктивный метод самоорганизации моделей сложных систем / А.Г. Ивахненко. – К. : Наукова думка, 1981. – 296 с.

Отримано 26.01.2015

УДК 343.346.3–053.2

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

ПОШИРЕННЯ ТРЕЙНСЕРФІНГУ СЕРЕД ДІТЕЙ: ЗАЛУЧЕННЯ ДО ЕКСТРЕМАЛЬНОГО ВИДУ СПОРТУ ЧИ ДО ПОРУШЕНЬ НОРМ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА?

У статті розглянуто поняття, сутність та характеристику видів трейнсерфінгу. Досліджено розвиток трейнсерфінгу в окремих країнах, в тому числі в Україні. Здійснено огляд засобів масової інформації, які повідомляють про розповсюдження трейнсерфінгу серед дітей та про наслідки захоплення зазначеним видом екстремального дозвілля. Проаналізовано чинне законодавство України щодо кваліфікації цього діяння та відповідальності за його вчинення.

Ключові слова: *трейнсерфінг, зачепінг, трейнсерфер, бекрайдінг, фронтрайдінг, сайдрайдінг, бітвінвагонрайдінг, руфрайдінг, андервагонрайдінг, правила безпеки громадян на залізничному транспорті, адміністративна відповідальність.*

В статье рассмотрены понятие, сущность и характеристика видов трейнсерфинга. Исследовано развитие трейнсерфинга в отдельных странах, в том числе и в Украине. Осуществлен обзор средств массовой информации, которые сообщают о распространении трейнсерфинга среди детей и о последствиях увлечения указанным видом экстремального досуга. Проанализировано действующее законодательство Украины относительно квалификации данного деяния и ответственности за его совершение.

Ключевые слова: *трейнсерфинг, зачепинг, трейнсерфер, бекрайдинг, фронтрайдинг, сайдрайдинг, битвинвагонрайдинг, руфрайдинг, андервагонрайдинг, правила безопасности граждан на железнодорожном транспорте, административная ответственность.*

Paper discusses the concept, nature and characteristics of the kinds of train surfing. The development of train surfing in several countries including Ukraine is investigated. The review of the media report on the distribution of train surfing among children and the consequences of such a kind of extreme hobbies is carried out. Current legislation of Ukraine concerning the qualification of the offense and the responsibility for its commission is analyzed.

Keywords: *train surfing, train surfer, back riding, front riding, side riding, between wagon riding, roof riding, under wagon riding, rules of public safety in rail transport, administrative responsibility.*

Питання, пов'язані із травмуванням дітей на об'єктах залізниці, постійно турбують як працівників залізниці, працівників відповідних підрозділів міліції, так і працівників навчальних закладів та медичних установ, громадськість. Це пов'язано із розповсюдженням у дитячому середовищі такого екстремального способу дозвілля на об'єктах залізниці, як "трейнсерфінг" та його шкідливих наслідків.

Згідно із статистичними даними Управлінням кримінальної міліції у справах дітей МВС України (далі – УКМСД) за сім місяців 2014 року було зареєстровано

38 випадків травмування дітей на об'єктах залізниць (для порівняння, за ідентичний період 2013 року – 37 випадків), з яких 13 – зі смертельними наслідками (у 2013 році – 13 випадків). Від ураження електричним струмом постраждало 12 дітей (у 2013 році – 14 дітей), з яких 5 дітей травмовано смертельно. Постраждалих віком від чотирнадцяти до вісімнадцяти років – 31 особа, молодші чотирнадцяти років – 7 осіб. За результатом аналізу зазначених статистичних даних встановлено, що причинами травмування дітей є порушення Правил безпеки громадян на залізничному транспорті [1].

Окремі аспекти, пов'язані із профілактикою правопорушень серед неповнолітніх на залізничному транспорті, досліджували такі вчені-юристи, як Д.В. Артем'єва, І.В. Ващенко, М.В. Грищенко, Н.В. Лесько, В.О. Мельников, С.Г. Поволоцька, К.М. Рудой та інші.

Дослідження спрямоване на вивчення сутності сучасного трейнсерфінгу серед дітей та його наслідків, в тому числі в розрізі адміністративної відповідальності.

Під трейнсерфінгом (від англ. train surfing – проїзд зовні поїзда) або зачепінгом розуміють спосіб переміщення, проїзд на автозчепах вагонів, поручнях та підніжках, на гальмівних майданчиках, та у відкритих кузовах (вантажних вагонів), на міжвагонних буферах та розетках та на дахах поїздів чіпляючись за зовнішню арматуру вагона [2]. Такий вид проїзду почав розповсюджуватись фактично з моменту створення та введення в дію залізничного транспорту (перша половина XIX ст.), а також окремих видів громадського міського транспорту (кінні (конки), кабельні (канатні), дизельні, електричні трамваї – від першої половини до кінця XIX ст.). В одних випадках це було пов'язано із надмірною переповненістю салонів, у других – із дитячими розвагами. Лише на початку другої половини XX ст. у зв'язку з випуском на лінії нових трамваїв, а також вживанням заходів з підвищення безпеки пасажироперевезень з боку транспортних підприємств та міліції явище масової їзди поза межами салонів (вагонів) поступово поменшало. Із часом зовні поїздів та трамваїв продовжували кататися переважно підлітки. При цьому зачепінг поступово трансформувався з поодиноких (не масштабних), ситуативних (не запланованих заздалегідь) дитячих пустощів та розваг на масовий молодіжних рух XXI ст. з відповідною внутрішньою організацією. Так, в одних джерелах трейнсерфінг потрапляє до списку найбільш екстремальних видів спорту, де займає друге місце після вулканобордінгу (катання на схилах діючого вулкану) [3]. У інших джерелах трейнсерфінг зараховується до категорії незвичайного хобі, як виду дозвілля [4].

Ступінь небезпечності трейнсерфінгу залежить від його видів, що можуть вимагати більшої підготовки з боку осіб, які його практикують. Так, метросерфінг (проїзд зовні поїзду метрополітену) вважається найбільш небезпечним через габарити тунелів та відсутність освітлення. При використанні трейнхопу (проїзді на вантажних поїздах) слід враховувати різкі ривки вагонів при розгоні, гальмуванні і проходженні підйомів і спусків, які на пасажирських поїздах практично відсутні. Також існують і менш небезпечні різновиди трейнсерфінгу, наприклад, проїзд зовні вузькоколійного поїзда або на задньому зчепі трамваю.

Залежно від місця проїзду трейнсерфінг класифікують таким чином:

1) бекрайдінг (бексайд зачепінг) – проїзд на задньому торці хвостового вагону – широко поширений на електропоїздах і трамваях, вважається одним з найбільш безпечних видів зачепінгу, оскільки, у разі падіння, зачепер не потрапляє під колеса і в нього залишаються шанси отримати мінімальні травми та вижити;

2) фронтрайдінг (фронт зачепінг) – проїзд на передньому торці головного вагона і локомотива – вважається більш небезпечним ніж проїзд ззаду, оскільки під час поїздки зачепер піддається впливу зустрічного вітру і ризикує загинути у разі падіння під колеса або зіткнення поїзда з перешкодою; крім того, при такому проїзді трейнсерфер як правило змушений їхати в "мертвій" зоні, щоб не опинитися поміченим з боку машиніста, що нерідко передбачає незручність тримання;

3) сайдрайдінг – проїзд збоку на дверях, дзеркалах або вікнах вагона – цей спосіб проїзду вважається досить небезпечним через наявність габаритних зближень (світлофорів, високих платформ), тому, як правило, використовується тільки при вилізанні чи спуску при невеликій швидкості або на перевірених перегонах, на яких відсутні сильні габаритні зближення;

4) бітвінвагонрайдінг (міжвагонний зачепінг) – проїзд між вагонами на буферах, розетках і сходах або зверху на міжвагонному суфле або "гармошці" – через можливість потрапити під колеса у випадку зриву і складності вилізання та спуску з низької платформи або з насипу вважається більш небезпечним ніж проїзд ззаду; широко поширений на всіх типах пасажирських потягів через непомітність зачепера з боку міліції та працівників залізниці;

5) руфрайдінг – проїзд на даху – вважається одним з найнебезпечніших видів трейнсерфінгу через наявність контактної мережі та електроустаткування на даху вагона або низьких перешкод над дахом, а також певної складності і небезпеки процесу вилізання або спуску з даху на ряді поїздів;

6) андервагонрайдінг – проїзд під вагоном, як правило, на вагонних візках – також вважається одним з найбільш небезпечних способів через складність знайти зручне положення і ймовірність зачепитися за обертову вісь колісної пари [2].

До країн, де розповсюджується трейнсерфінг як екстремальне дозвілля, потрапили Німеччина [5], Індонезія [6], Австралія [7], Росія [8] та інші. В Україні трейнсерфінг з'явився відносно нещодавно, переважна кількість "зачеперів" спостерігається в Києві, де найпопулярнішими є приміські та міські електропоїзди, метро [9, 10, 11], Харкові [12, 13], Донецьку [14], Вінниччині [15], Тернопільщині [16] та інших регіонах уздовж Південно-Західній магістралі [17]. При цьому, якщо раніше кожен трейнсерфер знав один одного, то зараз їх можна зустріти на кожному другому електропоїзді, що свідчить про масовість явища. За допомогою соціальних мереж трейнсерфери планують свої екстремальні поїздки, формують групи з чітким розподіленням ролей кожного з учасників (так звані "актор", "режисер" тощо), знімають все на камеру, після чого викладають свій відеоматеріал в Інтернет, чим ще більше провокують інших підлітків до активних дій у зазначеній сфері.

Якщо вести мову про наслідки такого різновиду екстремального дозвілля, то слід насамперед наголосити на нещасних випадках зі смертельними результатами, а також інших небезпечних для життя травмуваннях. У нормативно-правовому аспекті проїзд на дахах, підніжках, перехідних площадках вагонів тощо є однією із заборон, встановлених з метою забезпечення безпеки руху для пасажирів залізничного транспорту. Так, відповідно до Правил безпеки громадян на залізничному транспорті України, затверджених наказом Міністерства транспорту України від 19.02.1998 № 54 (з урахуванням змін, затверджених наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 22.11.2007 № 1059), пасажирам забороняється:

проїжджати на дахах, підніжках, перехідних площадках вагонів (п. 3.4);

заходити у вагон і виходити з вагона під час руху поїзда (п. 3.5);

висуватися з вікон вагонів і дверей тамбурів під час руху поїздів (п. 3.6);

стояти на підніжках і перехідних площадках вагонів, самостійно відчиняти двері вагонів під час руху та на стоянці поїзда (п. 3.7);

проїжджати у вантажних поїздах без спеціального дозволу (п. 3.8) тощо.

Громадяни, які порушують Правила безпеки на залізничному транспорті, несуть відповідальність згідно з чинним законодавством України (п. 1.2).

Відповідно до ст. 109 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) самовільний проїзд у вантажних поїздах, посадка і висадка під час руху поїзда, проїзд на підніжках і дахах вагонів, самовільне без потреби зупинення поїзда та інші дії, що порушують правила по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті, тягнуть за собою накладення штрафу від одного до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Крім цього, адміністративна відповідальність передбачена і за безквитковий проїзд пасажира, в тому числі у поїздах приміського, місцевого або дальнього сполучення, що виражається у накладенні штрафу в десятикратному розмірі від вартості проїзду (ст. 135 КУпАП).

Таким чином, трейнсерфінг як екстремальний вид дозвілля, спорту в молодіжному середовищі є неправомірною дією, яка тягне за собою не лише настання адміністративної відповідальності в галузі транспорту, шляхового господарства і зв'язку, але й небезпечні (а в непоодиноких випадках непоправні) для життя травмування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Довідка про стан профілактики дитячого травматизму, нещасних випадків серед дітей на об'єктах залізниці за сім місяців 2014 року : УКМСД МВС України.

2. Зачепінг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // uk.wikipedia.org/wiki/Зачепінг.

3. Топ 10: самые экстремальные виды спорта [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // with-art.livejournal.com/241267.html.

4. Необычные хобби. Тайны XX века [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // tainy.info/world-around/neobychnye-xobbi/.

5. Rechtliche Lage – Trainsurfer Intelligence. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : trainsurfer.bplaced.de/infos_rechtliches.htm.

6. Indonesia concrete balls combat 'train surfing'. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.bbc.co.uk/news/world-asia-16596181.

7. Aleks Devic. Train thrillseekers wreak havoc on Melbourne's City Loop [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.heraldsun.com.au/news/law-order/train-thrillseekers-wreak-havoc-on-melbournes-city-loop/story-fni0fee2-1227042886472.

8. Бесшабашный кураж [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : //www.transportrussia.ru/bezopasnost/besshabashnyy-kurazh.html.

9. У київському метро з'явилися відчайдухи, що катаються на вагонах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // ntn.ua/uk/video/news/2011/10/21/5228.

10. Кияни підсіли на "зачепінг" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // moemisto.com.ua/31588.

11. В Киеве молодежь через соцсети договаривается об опасной игре "зачепинг" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.profi-forex.org/novosti-mira/novosti-sng/ukraine/entry1008154035.html.

12. В результате экстремальной езды на крыше поезда погибла несовершеннолетняя [Елек тронний ресурс]. – Режим доступу : http : // izvestia.kharkov.ua/tv-proekty/hi/1260/1164206.html.

13. У Харкові набирає популярності зачепінг [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.visti.tv/new.aspx?newsid=21274.

14. Донецька залізниця просить батьків запобігти травмуванню дітей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // uz.gov.ua/press_center/latest_news/379119/.

15. Верхи на вагонах потягів у Жмеринці катався юнак – і тепер у реанімації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // 33kanal.com/33-jj-kanal/verkhi-na-vagonakh-potjagiv-u-zhmerinci-katavsja-1105.html.

16. На Тернопільщині продовжують їздити на потягу зовні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.0352.ua/news/566349.

17. "Зачепінг" на Південно-Західній магістралі забрав життя 6 підлітків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // crime.unian.ua/527691-zacheping-na-pivdenno-zahidniy-magistrali-zabrav-jittya-6-pidlitkiv.html.

Отримано 16.03.2015

УДК 343.537:343.346.8:343.974

С.В. Шапочка

КЛАСИФІКАЦІЯ ШАХРАЙСТВА, ЩО ВЧИНЯЄТЬСЯ З ВИКОРИСТАННЯМ КОМП'ЮТЕРНИХ МЕРЕЖ (КІБЕРШАХРАЙСТВА)

У статті описано найбільш розповсюджені способи учинення такого різновиду майнових злочинів, як кібершахрайство. Розкрито питання класифікації шахрайства, що вчиняється з використанням комп'ютерних мереж.

Ключові слова: *шахрайство, Інтернет-шахрайство, кібершахрайство, класифікація, кіберзлочинність, попередження кіберзлочинності.*

В статье описаны наиболее распространенные способы совершения такой разновидности имущественных преступлений, как кибермошенничество. Раскрыты вопросы классификации мошенничества, которое совершается посредством использования компьютерных сетей.

Ключевые слова: *мошенничество, Интернет-мошенничество, классификация, киберпреступность, предупреждение киберпреступности.*

In the paper the most widespread ways of the commission of such kind of property crimes as cyberfraud are described. Issues of classification of fraud committed by means of use of computer networks are revealed.

Keywords: *fraud, Internet fraud, cybercrime, prevention of cybercrime.*

Класифікація злочинів має розкрити їхню кримінально-правову характеристику, сприяти вдосконаленню кримінального законодавства та практики його застосування.

Нині в кримінології не розроблено якоїсь єдиної класифікаційної моделі видів злочинів, і зробити це достатньо складно, якщо врахувати різноструктурний і багатоцільовий аспект подібних класифікацій [1, с. 374], а тим більше стосовно кібершахрайства, яке є порівняно новим для світової науки і практики видом злочинів, має високий рівень латентності, величезну кількість способів учинення, необмежені в часі та просторі можливості [2, с. 63].

Проведенням наукових досліджень окремих аспектів щодо боротьби зі злочинами, що вчиняються з використанням комп'ютерних мереж взагалі та шахрайства зокрема, їх класифікації займаються такі вчені, як І.В. Александров, В.Д. Гавловський, В.Є. Емінов, А.А. Комаров, К.В. Тітуніна, В.В. Чернєй, С.С. Чернявський, В.І. Шакун, В.П. Шеломенцев, О.М. Юрченко та інші.

У попередніх наукових публікаціях ми вивчали різні аспекти шахрайства, що вчиняється з використанням можливостей комп'ютерних мереж – кібершахрайства. Ця стаття є логічним продовженням нашого дослідження і містить спробу зробити його класифікацію.

Науковці пропонують класифікувати шахрайства за різними критеріями. Наприклад, Александров І.В. пропонує таку класифікацію: а) вчинені стосовно знайомих потерпілих; б) вчинені щодо незнайомих осіб; в) такі, що використовуються під час заволодіння майном обох категорій [3, с. 8].

При цьому Волохова О.В. наводить таку класифікацію способів вчинення шахрайства: 1) за потерпілим вчинення – стосовно фізичних осіб; стосовно юридич-

них осіб; 2) за умислом вчиненого – заволодіння майном, придбання права на чуже майно; 3) за суб'єктом злочину – фізична чи юридична особа [4, с. 44–53].

Однією з найбільш поширених класифікацій кібершахрайств, що лягла в основу створеної на початку 90-х рр. автоматизованої інформаційно-пошукової системи, є кодифікатор робочої групи Інтерполу [5, с. 24], за яким: QFC – кібершахрайства, пов'язані з розкраданням готівкових грошей із банкоматів; QFF – кіберпідробки (створення підроблених пристроїв); QFG – шахрайства і розкрадання, пов'язані з ігровими автоматами; QFM – маніпуляції з програмами за допомогою невірного введення-виведення; QFP – кібершахрайства і розкрадання, пов'язані з платіжними засобами; QFT – телефонне шахрайство (доступ до телекомунікаційних послуг шляхом зазіхання на протоколи і процедури комп'ютерів, що обслуговують телефонні системи).

Кібершахрайство є одним з найбільш швидко еволюціонуючих майнових злочинів та налічує найбільшу кількість способів учинення, найбільш розповсюдженими серед яких, на нашу думку, є такі.

1. Шахрайство на Інтернет-аукціонах та фінансовому ринку. Шахраї пропонують купити рідкісні товари за низькою ціною чи спеціальною пропозицією, що діє обмежений час, надсилаючи повідомлення про продаж неіснуючого лота або дешевої підробки за привабливою ціною [6, с. 55–56].

Скандинавський аукціон. На такому аукціоні товар виставляється за ціною 1–2 дол., учасники роблять мінімальні ставки і за кожну ставку з них знімається певна сума. Далі потерпілі втрачають гроші і не отримують товар.

На фінансовому ринку використовуються інвестиційні схеми в діяльності незареєстрованих брокерських контор (bucket shops), що здійснюють операції з цінними паперами, перепродаючи активи через рахунок іншої компанії або підставний рахунок, не виконуючи чи виконуючи із запізненням замовлення із купівлі-продажу цінних паперів.

На фінансовому ринку України прикладом bucket shops є численні дилінгові центри-організатори торгів на світовому валютному ринку "Forex, з великою кількістю учасників: центробанки, фінкорпорації, інвестиційні компанії, приватні інвестори [7, с. 73–76]. Заявки далі комп'ютера forex dealing центру не йдуть, а угоди є віртуальними.

2. Шахрайства, пов'язані з торгівлею в Інтернет-магазинах, віртуальними електронними платіжними системами (ЕПС) та "проблеми" з їх використанням: фішинг, вішинг, фармінг, кардінг. У результаті комп'ютерної атаки шахраї отримують доступ до персональних даних клієнтів платіжних систем, які після оплати покупки не отримують, неповністю отримують або одержують товар у меншій кількості чи гіршої якості.

Фішинг (phishing) – отримання доступу до конфіденційних даних користувачів, імітуючи роботу сайтів Інтернет-магазину, платіжної системи або перехопивши запит на браузері, шляхом проведення масових спам-розсилок електронних листів від імені популярних брендів, банків, особистих повідомлень всередині різних сервісів, соціальних мереж, переадресація користувача на підроблений сайт (фейкову сторінку), спонукання жертви ввести там свої дані (логін, пароль, дані віртуальної картки, іншу таємну інформацію для отримання доступу до їх акаунтів). Близько 70 % таких атак у соцмережах є успішними.

За даними антифішингової групи компаній із безпеки Anti-Phishing Work Group, найбільша кількість фішингових сайтів знаходиться в доменних зонах Com – більше 50 % і Net – 8,5 % [8]. Наприклад, на e-mail жертви надходить

лист від імені "адміністрації" сервісу Яндекс.Деньги з проханням активувати обліковий запис на точній копії сайта-близнюка сервісу, ввести свої логін і пароль доступу, таким чином шахраї отримують доступ до рахунку на реальному сайті сервісу Яндекс.Деньги.

Вішинг – ідентичний фішингу і відрізняється способом реалізації – замість e-mail обман здійснюється телефоном, але також пов'язаний із платіжними системами в мережі Інтернет.

Фармінг – удосконалена версія фішингу, перенаправлення користувача на інший сайт, але не через підроблені посилання, а через зараження комп'ютера шкідливим програмним забезпеченням, яке, навіть у разі правильного введення потерпілим адреси справжнього сайту, забезпечує потрапляння на фейковий сайт.

Кардінг – злочинці отримують дані потерпілого за банківською картою і здійснюють купівлю товарів, оплату послуг або переводять у готівку шляхом вчинення фішингу, вішингу тощо, а також створюючи Інтернет-магазини, які насправді нічого не продають, а просто збирають дані по картах.

Кіберсквотинг (cybersquatting) – злочинці (сквоттери) аналізують ринок товарів і послуг, визначають нові бренди успішних компаній та продуктів, для яких ще не існує доменних імен, швидко реєструють однойменні домени й можливі їх варіації, звертаються до власників бренду з пропозицією купити їх по більшій вартості, а у разі відмови –шантажують або отримують прибуток від банерної реклами, чи в інший спосіб експлуатують брендові ім'я чужої компанії. Види кіберсквоттингу: галузевий, брендів, географічний, іменний, тайпсквоттинг.

Тайпсквоттинг відрізняється від інших тим, що в реєстрації доменного імені, схожого з назвою популярного ресурсу, близького за написанням, шахраї розраховують на помилку користувачів, які будуть потрапляти на інший сайт, а тайпсквоттери отримають гроші за рекламу, а також можливість здійснення фішингової атаки. Як відомо, людина може прочитати неправильно написане слово і навіть не помітити цього, якщо вірно були поставлені перша й остання букви. Наприклад, http://www.dinseyland.com/ і http://www.disneyland.com/.

Використання ЕПС: на e-mail жертви надходить лист-повідомлення від "адміністрації" платіжної системи, навіть якщо користувач на цю адресу ніколи не реєстрував ні WM-кіпер, ні акаунт E-Gold у інших платіжних системах, із повідомленням про те, що з певного числа поточного року буде заблоковано його акаунти. Але проблему легко вирішити внесенням на рахунок адміністрації заставної суми, яку буде повернуто власнику в разі закриття ідентифікатора.

Підробка ЕПС шляхом створення фейкових доменних імен. Жертва отримує лист, у якому зазначається про поширення шахрайства і необхідність усім користувачам пройти верифікацію, для якої увійти в акаунт й клікнути підтвердження чи закачати файли ключів і акаунт не буде заблоковано. Отримавши пароль і ключі, шахраї використовують кошти на власний розсуд чи з двох платежів, перерахованих на рахунок жертви, зараховується лише один.

3. "Нігерійські листи чи "Схема 419", допомога у відмиванні коштів чи листи щастя (за номером відповідної статті КК Нігерії). Одержувач email-листа приймає участь у переказі чи переведенні в готівку великої суми коштів, що належить спадкоємцям африканських президентів, диктаторів, королів із нігерійського, ганського, лівійського банку в банк інших держав та розраховує отримати частину суми, для чого жертві пропонується перевести кілька тисяч доларів (транспортні чи інші витрати) на рахунок шахраїв.

Листи щастя. Користувач отримує спам-лист із повідомленням про виграш у великому Інтернет-проекті – лотереї, конкурсі, акції, для отримання якого

потрібно оплатити наперед податок, комісію, внести певну суму, щоб пройти онлайн-реєстрацію, для переходу на інший рівень, в супергру.

4. Ділові пропозиції на безкоштовних дошках оголошень, форумах, спеціальних сайтах, у спам-розсилках з явно завищеною оцінкою очікуваного прибутку: пропозиція високоприбуткової роботи вдома (збирання інформації з метою її аналізу, узагальнення, дизайн веб-сайтів, створення програмних продуктів, набір тексту, переклад за вигідним тарифом тощо), працевлаштування в компанію зі світовим ім'ям [6, с. 44–45]. Жертва здійснює передоплату витратних матеріалів, відшкодовує витрати на їх доставку, робить гарантійний чи вступний внесок, який повернуть через тиждень або частину часу працює безкоштовно на випробувальному терміні. Купує спеціальні HOAX-програми, які автоматично збирають бонуси у вигляді грошей або самі генерують криптовалюту Bitcoin, коди платіжних карт, за допомогою яких можна здійснити злам системи, аканту, імітатори антивірусів. При цьому зазначені програми не працюють.

Також можуть запропонувати дешеву програму для зламу WebMoney Keeper, використання якої є злочином, а вона може містити ще й вірус-троян, який допоможе злочинцям отримати паролі від гаманців жертви.

5. Шахрайство в соціальних мережах: використовуючи можливості соціальної інженерії, вчиняється фішинг, sms-шахрайство, розсилаючи від імені друзів зі зламаних акаунтів прохання поповнити рахунок мобільного телефону, відправити sms тощо.

SMS-шахрайство. Пропозиції відправити повідомлення на короткий номер містяться в значній частині спаму під приводом: блокування облікового запису жертви чи ускладнення роботи системи через розсилки спаму за допомогою вірусів типу Trojan.Winlock (банери з порнографічними зображеннями поверх вікон), для підтвердження особистості та номера телефону, зазначеного при реєстрації на сайті, у зв'язку з виграшем призу, отриманням подарунку, платного доступу до "порно-архівів", вартість якого виявляється значно вищою заявленої. Майже всі сайти "знайомств для сексу" є шахрайськими.

6. Пільгові позики. Фізичним особам часто пропонують пільгові кредити, для отримання яких необхідно зробити вступний внесок або в які закладено приховані занадто високі відсотки.

7. Шахрайство під час гри онлайн: створення сайтів онлайн-казино, реклама яких розповсюджується за допомогою листів-спаму, а хостинг здійснюється в країнах, де гральний бізнес є легальним, казино доступне користувачам у всьому світі. Потенційній жертві випадає можливість отримати гроші, а щоб скористатися "удачею" потрібно завантажити програмне забезпечення для гри – вірус.

Шахрайство під час гри в онлайн-покер. Адміністрація й деякі "привілейовані" гравці можуть бачити всі карти, які знаходяться в момент гри на руках учасників, а злочинець реєструється на одному і тому ж покер-румі під кількома акаунтами, успішно беручи участь у турнірах.

8. Шахрайство-здирництво. Жертва отримує повідомлення про те, що користуючись послугами різних Інтернет-сервісів, відвідуючи сайти сумнівного чи злочинного змісту, вона вчиняє злочин, чи веде аморальний спосіб життя, про що стане відомо правоохоронним органам, ЗМІ, рідним, діловим партнерам. З метою запобігання зазначеному необхідно перерахувати гроші на рахунок злочинця.

У іншому випадку – потерпілого повідомляють про можливість безкоштовно отримати від невідомої особи чи родича колекційну або високої вартості річ, тварину тощо, лише оплативши за пересилку половину від реальної вартості товару.

9. Зловживання співчуттям. Жебрацтво. Шахраї через спам-розсилку тиражують листи жалісливого змісту, в яких описують неіснуючі власні проблеми-потреби, вирішити які можна, надіславши на їх рахунок невеликі кошти (від 1 цента до кількох дол.). Сума зібраного залежить від активності шахрая та рівня емпатії жертв [9, с. 44].

Збирання пожертвувань. 90 % американців жертвують великі суми на різні благодійні цілі. Цим користуються шахраї, створюючи фальшиву благодійну організацію й абсолютно відкрито збираючи пожертвування. Так, шахраї збирали кошти для надання допомоги дітям, постраждалим від теракту в м. Беслані, через електронну платіжну систему WebMoney.

Зазначений спосіб обману набув популярності й в Україні. Кібершахраї збирають кошти під різними благодійними гаслами: починаючи від пожертв на операцію для спасіння життя чи відновлення здоров'я дитини із зазначенням номеру мобільного телефону, банківських реквізитів чи електронного гаманця "мами" до допомоги внутрішнім мігрантам та мешканцям України з АР Крим, територій проведення антитерористичної операції, власне бійцям АТО, а також збирають кошти на чисельні "відновлювальні" роботи зруйнованих споруд культового призначення, дитячих будинків тощо.

10. Фінансові інвестиційні "піраміди" (pyramid scheme) – шахрайство, що вчиняється під прикриттям організації, членство в якій набувається в разі внесення коштів потерпілими, причому розмір прибутків зростає прямо пропорційно кількості вкладників та місцю розпорядника коштів у ієрархії цієї організації [10, с. 22–23]. Прикладами фінансових Інтернет-пірамід є: програми Бінар (MyBinar), NewPRO, SuperProgik, проекти Мавроді МММ-2011 та МММ-2012, Emgoldex, Swissgolden. Фінансовими пірамідами є також більшість хайп-проектів (HYIP – High Yield Investment Program) – інвестиційних фондів із високою прибутковістю: швидкі, середньострокові, довгострокові. Нині це, в основному, онлайн-проекти, які працюють з електронними валютами.

Наприклад, за електронною адресою http://josephpetercamposjr.info/ Костянтин Фєлатов пропонує заробити на бінарних опціонах з торгівлі валютами, дорогоцінними металами, акціями, індексами або товарами на міжнародних фінансових ринках і біржах до 500 дол. США на день, стверджуючи, що на відміну від торгівлі на фондових біржах або ринку Forex, тут все максимально спрощено, необхідно лише зробити ставку курсу на певний період часу, зазначаючи, що спочатку необхідно зареєструватися і внести депозит [11].

Кібершахрайство із криптовалютами. У лютому поточного року в спеціальному адміністративному районі КНР Гонконзі було вчинено кібершахрайство, внаслідок якого на місцевій біржі злочинці заволоділи криптовалютою Bitcoin у кількості 386,9 млн. Це найбільша сума втрат від кібершахрайства з використанням криптовалют, оскільки загальна кількість Bitcoin у світі не перевищує 3 млрд.

11. Чарівні (золоті) гаманці, подвоєння коштів – вид кібершахрайства, що полягає в спонуканні жертви до переведення коштів на технічний рахунок платіжної системи, а електронний гаманець нібито автоматично повертає їх назад у подвоєному або потроєному розмірі. Шахраї здійснюють злам платіжних систем Яндекс і WebMoney або нібито знаходять і використовують таємні тестові гаманці цих систем, які повертають надіслані на них гроші збільшеними в кілька разів. Або розповсюдження неправдивої інформації, що чарівні гаманці не повертають тільки великі суми від 10 дол. і вище, а більш дрібні – приходять, причому подвоєні або потроєні і можна покарати шахраїв всім разом і викачати, посилаючи маленькі суми, всі гроші з гаманців "шахраїв" – втрата коштів потерпілими.

12. Страхове шахрайство. “Страхова” компанія пропонує рекордно низькі розцінки за свої послуги, існуючи лише на папері, або вона закладає в договір із клієнтом умови, які унеможливлюють одержання страховки.

13. Обмін електронних грошей, валюти. Шахраї пропонують усім бажаючим обмінювати електронні валюти і отримувати прибуток завдяки істотній різниці курсів у обмінних пунктах різних держав.

Широкого розповсюдження в Україні набула рекламна компанія заробітку грошей на ринку міжбанківського обміну валюти за вільними цінами, на якому котирування формується без обмежень або фіксованих значень – Forex (FOReign EXchange, FX – “закордонний обмін”) чи Forex market, FX-market. У зв’язку з відсутністю в переважної кількості громадян відповідної освіти для здійснення операцій на FX-market, багато з них шукають варіант довірчого управління, залучаючи досвідчених трейдерів, трейдер-шахрай отримує свою частку.

14. Лотереї, спорт-прогнози. На e-mail потерпілого приходить повідомлення про те, що він виграв велику суму грошей чи коштовний подарунок у лотереї, про яку він навіть й не чув, і потрібно перерахувати гроші для оформлення перекладу та активації рахунку або пересилання виграшу.

Ставки на спорт. На сайтах букмекерських контор, які часто і самі є шахрайськими, та в спам-розсилках кібершахраї пропонують купити прогнози спортивних результатів від “професіоналів” або взагалі “знають” все про договірні матчі в футболі й поділяться цим за гроші.

15. Скаммеринг – обдзвонювання жертв від імені корпорацій Microsoft, Dell, McAfee, повідомляючи про серйозне зараження ПК потерпілих небезпечними вірусами, що можуть призвести до псування комп’ютера, пропонуючи “лікування” за грошову винагороду [12]. Жертва, діючи за вказівками шахрая, завантажує вірус, що дозволяє злочинцям отримати повний доступ до ПК. Також злочинці розміщають рекламу в пошуковій роздачі Google за запитами “McAfee”, “PC support”, і “fix MS Office”, залишаючи в ній свої псевдоніми та безкоштовні телефони як служби підтримки компанії-виробника антивірусних продуктів.

Ми зібрали дані, проаналізували та дослідили близько 40 видів кібершахрайства, які виділили і об’єднали в 15 груп, розподіливши їх за способами вчинення чи об’єктами посягання. У наступних працях докладніше розглянемо деякі з них.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Эминов В.Е.* Криминологическая классификация и характеристика преступлений / В.Е. Эминов // LEX RUSSICA (РУССКИЙ ЗАКОН). – 2006. – № 2. – С. 374–377.

2. *Shapochka S.* Preventing Fraud Using Computer Networks / S.V. Shapochka // Internal Security. – 2013. – № 2. – P. 63–75.

3. *Александров И.В.* Криминалистическая характеристика и особенности расследования мошеннических посягательств на личную собственность граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / И.В. Александров. – Свердловск, 1985. – 20 с.

4. *Волохова О.В.* Современные способы совершения мошенничества : особенности выявления и расследования / О.В. Волохова, под ред. проф. Е.П. Ищенко. – М. : Издательство “Юрлитинформ”, 2005. – 128 с.

5. *Комаров А.А.* Криминологические аспекты мошенничества в глобальной сети Интернет : дис. ... канд. юрид. наук : 12. 00. 08 / А.А. Комаров. – Саратов, 2011. – 262 с.

6. *Смирнова Л.* 100 способов удачного мошенничества, или как избежать ловушки / Л. Смирнова. – Мн. : Современный литератор, 2005. – 96 с.

7. *Глушков В.О.* Шахрайство на фінансових ринках у біржовій торгівлі. Правовий та кримінологічний аналіз / В.О. Глушков, П.М. Коваленко. – К. : Ін Юре, 2008. – 280 с.

8. Кибермошенничество в эпоху глобализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // univer-nn.ru/it/flood.php.

9. *Корнєєв О.О.* Обережно! Шахраї, аферисти, злодії / О.О. Корнєєв. – Х. : Прапор, 1997. – 158 с.

10. Розслідування шахрайств, учинених способом фінансової піраміди : навч. посіб. / С.С. Чернявський, О.Ю. Татаров, В.В. Чернєй та ін. ; за заг. ред. В.В. Коваленка. – К., 2013. – 180 с.

11. *Константин Фелатов* (Моя методика заработка в интернете до 500 $ в день / К. Фелатов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // josephpetercamposjr.info/.

12. Новый вид Интернет-мошенничества [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.mywebs.su/blog/safety/10946.html.

Отримано 02.03.2015

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.985 : 343.615

В.Г. Дрозд,
кандидат юридичних наук, доцент

ПОНЯТТЯ, КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ ОЗНАКИ ТА СТРУКТУРА КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ УМИСНИХ ТЯЖКИХ ТІЛЕСНИХ УШКОДЖЕНЬ

Розглянуто поняття тілесних ушкоджень, їх види за ступенем тяжкості, охарактеризовано кожен із них, значну увагу приділено умисному заподіянню тяжких тілесних ушкоджень, розкрито їх поняття та наведено кримінально-правові ознаки, а також на основі аналізу думок вчених-криміналістів запропоновано перелік структурних елементів криміналістичної характеристики зазначених злочинів.

Ключові слова: *тілесні ушкодження, тяжкі тілесні ушкодження, фізичне насилля, мучення, криміналістична характеристика, елементи криміналістичної характеристики.*

Рассмотрено понятие телесных повреждений, их виды по степени тяжести, дана каждому из них характеристика, особое внимание уделено умышленным тяжелым телесным повреждениям, раскрыто их понятие и выделены криминально-правовые признаки, а также предложена структура криминалистической характеристики указанных преступлений.

Ключевые слова: *телесные повреждения, тяжкие телесные повреждения, физическое насилие, мучения, криминалистическая характеристика, элементы криминалистической характеристики.*

The concept of injuries, their types on gravity are considered, the characteristic is given to each of them, the special attention is paid to deliberate heavy injuries, their concept is revealed and criminal and legal signs are distinguished, as well as the structure of the criminalistic characteristic of the specified crimes is offered.

Keywords: *injuries, heavy injuries, physical abuse, tortures, criminalistic characteristics, elements of criminalistic characteristics.*

Відповідно до ст. 121 Кримінального кодексу України (далі – КК України) умисні тяжкі тілесні ушкодження відносяться до злочинів проти здоров'я. До цієї ж групи відносяться: різні види тілесних ушкоджень (статті 121–125, 128), побої і мордування (ст. 126), катування (ст. 127), спеціальні види тілесних ушкоджень, такі як зараження вірусом імунодефіциту людини чи іншою невиліковною інфекційною хворобою (ст. 130), а також зараження венеричною хворобою (ст. 133) [1]. За статистичними даними, тяжкі тілесні ушкодження в структурі злочинів проти здоров'я складають близько 20,0 %. Так, у 2011 році їх зареєстровано 3441, у 2012 – 3065, у 2013 – 2999, у 2014 – 3096 злочинів [2]. Особливу

занепокоєність викликає і те, що кожне четверте заподіяне умисне тяжке тілесне ушкодження пов'язане з настанням незворотних наслідків – смертю потерпілого. Наприклад, у 2011 році такі наслідки настали у 878 випадках, у 2012 – 724, у 2013 – 791, а у 2014 році – у 759 випадках. Не може задовольнити потреби суспільства і стан роботи правоохоронних органів з розкриття таких злочинів, незважаючи на те, що в останні роки спостерігається його покращення [3].

У криміналістичній літературі питанням розслідування тілесних ушкоджень безпосередньо або в сукупності з іншими злочинами приділялася певна увага з боку науковців. Зокрема, це дослідження Н.І. Гуковської (1964 р.), Л.Д. Гаухмана (1975 р.), В.О. Ледащева (1977 р.), В.В. Вандишева (1987 р.), В.С. Бурданової (1989 р.), С.О. Сафронова (1999 р.). Окремі рекомендації розслідування тілесних ушкоджень є в довідковій та навчальній літературі. Однак останнім часом відбулися суттєві зміни в суспільному, політичному та економічному житті держави. Достатньо лише згадати про прийняття у 2012 році Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), відповідно до якого змінився порядок здійснення досудового розслідування та судового провадження.

Наведене свідчить про актуальність та необхідність теоретичного розгляду поняття умисних тяжких тілесних ушкоджень та структури криміналістичної характеристики розслідування зазначених злочинів, що є значимим для наукового обґрунтування використання нових підходів у практиці їх розслідування.

Метою статті є теоретичне висвітлення поняття умисних тяжких тілесних ушкоджень та структури криміналістичної характеристики розслідування зазначених злочинів.

Тілесне ушкодження – це протиправне заподіяння шкоди здоров'ю іншої людини, що виражається в порушенні анатомічної цілості або фізичної функції органів і тканин тіла людини. Тілесне ушкодження – це наслідки, результат певної дії, а не сама дія.

За ступенем тяжкості тілесні ушкодження в КК України поділяються на тяжкі, середньої тяжкості і легкі. Міністерством охорони здоров'я України 17 січня 1995 р. затверджені Правила судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень, які передбачають, що судово-медичне визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень проводиться згідно з КК України та КПК України та цими Правилами. Згідно зі ч. 2 ст. 242 КПК України слідчий або прокурор зобов'язаний звернутися до експерта для проведення експертизи щодо встановлення тяжкості та характеру тілесних ушкоджень [4, с. 1370].

Відповідно до ч. 1 ст. 121 КК України визнається умисним тяжке тілесне ушкодження, яке небезпечне для життя людини в момент заподіяння, або таке, що спричинило втрату будь-якого органу, або його функцій, психічну хворобу, або інший розлад здоров'я, поєднаний зі стійкою втратою працездатності не менше як на одну третину, або переривання вагітності чи непоправне знівечення обличчя [5, с. 191].

До тяжких слід відносити тілесні ушкодження, небезпечні для життя в момент заподіяння. Правила судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень до небезпечних для життя відносять ушкодження, що самі собою загрожують життю потерпілого в момент нанесення або за звичайним своїм перебігом закінчуються смертю. Своєчасна медична допомога, що призвела до швидкого і повного видужання потерпілого, не виключає відповідальності за ст. 121 КК України, якщо ушкодження були небезпечними для життя в момент їх заподіяння.

Тяжким визнається тілесне ушкодження, що призвело до втрати будь-якого органу або до втрати його функцій. Правила судово-медичного визначення ступеня

тяжкості тілесних ушкоджень відносять до таких ушкоджень втрату чи безповоротну втрату функцій руки, ноги, зору, слуху, репродуктивної здатності.

До тяжких тілесних ушкоджень відноситься також ушкодження, що призвело до психічної хвороби – будь-яке психічне захворювання, незалежно від його тяжкості, тривалості і ступеня виліковності. Не відносяться до тяжких тілесних ушкоджень розлади нервової діяльності, що не є психічними захворюваннями.

Тілесне ушкодження є тяжким і тоді, коли воно спричинило інший розлад здоров'я, поєднаний зі стійкою втратою працездатності не менше ніж на одну третину. Під іншим розладом здоров'я мається на увазі ушкодження, що не підпадає під жодну з інших ознак тяжкого тілесного ушкодження, перерахованих у ст. 121 КК України. Вирішальне значення для цього має стійка втрата працездатності не менше ніж на одну третину, яку законодавець пов'язує лише з "іншим розладом здоров'я".

До тяжких відноситься тілесне ушкодження, що призвело до переривання вагітності [6]. Відповідно до Правил судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень йдеться про ушкодження, внаслідок яких сталося переривання вагітності, незалежно від строку останньої, і за відсутності її патології [7]. З наведеного зрозуміло, що обов'язково необхідна наявність причинного зв'язку між заподіяним тілесним ушкодженням і перериванням вагітності, а також те, щоб особа усвідомлювала факт вагітності потерпілої та бажала або свідомо припускала її переривання.

Маємо тяжке тілесне ушкодження, що призвело до непоправного знівечення обличчя потерпілого, якщо ушкодження обличчя надає йому відразливого, потворного зовнішнього вигляду.

Умисне заподіяння тяжкого тілесного ушкодження кваліфікується за ч. 2 ст. 121 КК України за наявності хоча б однієї з таких обставин: 1) якщо воно було вчинене способом, що має характер особливого мучення; 2) вчинене групою осіб; 3) вчинене з метою залякування потерпілого або інших осіб; 4) вчинене на замовлення; 5) спричинило смерть потерпілого.

Відповідно до згаданих вище правил під мученням слід розуміти дії, які заподіяли потерпілому страждання шляхом тривалого позбавлення їжі, пиття, тепла, залишення його в шкідливих для здоров'я умовах та інші подібні дії [8].

Сюди ж відносяться дії, пов'язані з багаторазовим або тривалим спричиненням особливого болю (шмагання, щипання, застосування термічних чинників тощо).

Мучення викликають не просто больові відчуття, які є при кожному тяжкому тілесному ушкодженні, а заподіюють особливо сильний фізичний біль і страждання. Слід мати на увазі, що мучення самі собою не є видом тяжкого тілесного ушкодження і можуть кваліфікуватися за ч. 2 ст. 121 КК України лише за наявності однієї з ознак, перерахованих у ч. 1 цієї статті. Наявність мучення встановлюється судом за допомогою судово-медичної експертизи.

Заподіяння тяжкого тілесного ушкодження групою осіб передбачає його вчинення двома або більше особами, які діють як виконавці. Попередня змова не обов'язкова.

Вчинення тяжкого тілесного ушкодження з метою залякування маємо, якщо особа вчиняє злочин, прагнучи залякати потерпілого або інших осіб (наприклад, родичів, товаришів по службі).

Тяжке тілесне ушкодження, що спричинило смерть потерпілого, передбачає, що причиною смерті було ушкодження, зазначене в ч. 1 ст. 121 КК України. Для застосування ч. 2 ст. 121 КК України в цьому випадку слід встановити наявність

умислу на заподіяння тяжкого тілесного ушкодження і необережної вини стосовно смерті потерпілого.

Заподіяння тяжких тілесних ушкоджень може проявлятися, як правило, у застосуванні фізичного насилля, тобто суспільно небезпечного протиправного впливу на організм іншої людини проти її волі.

Суб'єктивна сторона тяжких тілесних ушкоджень може характеризуватися умислом або необережністю. Мотив і мета заподіяння тяжких тілесних ушкоджень не впливають на кваліфікацію діяння, але мають важливе значення для організації розслідування.

Суб'єктом умисного тяжкого тілесного ушкодження може бути особа, яка до моменту вчинення злочину досягла 14 років.

Наведені вище поняття та кримінально-правові ознаки умисних тяжких тілесних ушкоджень використовуються в процесі розкриття і розслідування зазначених злочинів, однак для розробки криміналістичних рекомендацій щодо їх розслідування важливе значення має також криміналістична характеристика такого виду злочинів.

Криміналістична характеристика так само як кримінально-правова і кримінологічна містить у собі інформацію про злочин в цілому та його складові елементи (об'єкт і об'єктивну сторону), але на відміну від них це, по-перше, система лише криміналістично значущих відомостей про ознаки злочину, а не будь-яких однакових для усіх видів злочинів, які в межах визначеного виду можуть сприяти його розкриттю. По-друге, відомості про ознаки елементів злочину описуються на якісно-кількісному рівні. Тобто встановлюються кореляційні закономірні взаємозв'язки – що (дії, знаряддя, сліди тощо), з чим пов'язано, яким саме чином, що за чим слідує, що і за допомогою чого може бути встановлено, тощо. Практичне значення таких характеристик полягає в тому, що при розслідуванні конкретного злочину зібрану про нього інформацію співставляють із системою узагальнених відомостей про злочини цього виду, які розслідували раніше (інформаційною моделлю). Для прикладу, на підставі узагальнених відомостей про те, хто і за яких обставин вчиняв подібні злочини, з'являється об'єктивна можливість обмежити напрямок пошуку злочинця тощо. Побудована за таких умов криміналістична характеристика стає дійовим інструментом у розслідуванні події злочину.

При розгляді загальних положень криміналістичної характеристики науковці по різному підходять до визначення її структури, тобто до виділення і характеристики її елементів. Не вдаючись до поглибленого аналізу наявних дискусій, спробуємо обґрунтувати власне бачення щодо структури криміналістичної характеристики тілесних ушкоджень.

Визначення складу елементів криміналістичної характеристики злочинів здійснюється на основі структури людської діяльності, – зазначає В.В. Тіщенко, – що включає в себе суб'єкт, мету і мотиви, об'єкт (предмет), процес чи механізм (способи, знаряддя, засоби тощо), результат [9, с. 60]. Відповідно до цього М. І. Скригонюк пропонує розглядати криміналістичну характеристику тілесних ушкоджень у вигляді такої моделі компонентів: 1) злочинне діяння; 2) способи підготування, вчинення і приховування злочинного діяння; 3) механізм слідоутворення при готуванні та вчиненні злочинного діяння; 4) дані, що характеризують особу злочинця і потерпілого; 5) системно-закономірне співвідношення зазначених елементів криміналістичної характеристики [10, с. 290].

З аналізу наведених структур криміналістичної характеристики видно, що відомості про злочин охоплюють чотири його сторони. Звичайно, для кожного виду злочинів вони будуть відрізнятися і наповнюватися специфічним змістом.

Виділення зазначеної сукупності ознак не ставить перед собою за мету дати повну і всебічну характеристику злочину. Мета цієї характеристики полягає в системному відображенні таких даних про злочинну діяльність, що мають інформаційно-пізнавальну спрямованість і дозволяють у зв'язку з цим здійснювати ретроспективне і перспективне моделювання злочинної діяльності, що розслідується, прогнозування її розвитку і, відповідно, планування ходу подальшого розслідування [9, с. 61].

Наведений підхід до побудови криміналістичної характеристики вважається перспективним і дозволяє від загальної формули структури криміналістичної характеристики переходити до побудови криміналістичних характеристик конкретних видів і груп злочинів. У науковій літературі зазначається, що в криміналістичному аналізі злочинів беруться до уваги всі елементи злочинної діяльності. Але одні елементи, їхні окремі параметри, частини, сторони і сукупності, що інформативні в криміналістичному відношенні для одних груп і підгруп злочинів, що досліджуються, виявляються неінформативними чи мало інформативними в інших групах. Усе це не може не відображатися на змістовній стороні криміналістичної характеристики [10, с. 290].

Так, у криміналістичній характеристиці тілесних ушкоджень відомості про мету і мотив злочину мають визначальне значення. Вони дозволяють обґрунтувати версії про осіб, зацікавлених у заподіянні шкоди здоров'ю потерпілому і неможливості здійснювати ним певний вид робіт, приймати відповідні рішення – можливих організаторів та виконавців злочину. Водночас для криміналістичної характеристики розкрадань зазначені відомості для пошуково-пізнавальної діяльності не мають настільки суттєвого значення, оскільки для цієї категорії злочинів вони однакові чи однотипні і лише в деяких випадках можуть указувати на можливе коло підозрюваних, наприклад, неповнолітніх [11, с. 86].

Для криміналістичної характеристики тілесних ушкоджень важливого значення набувають відомості про час, місце і обстановку вчинення злочину, особу потерпілого, а тому вони підлягають обов'язковому дослідженню, встановленню закономірних кореляційних зв'язків між ними. Надалі це дозволить уже на початковому етапі розслідування правильно обґрунтовувати версії, визначати напрями їх перевірки для встановлення особи, причетної до зазначеного злочину.

Аналіз кримінальних проваджень щодо заподіяння тяжких тілесних ушкоджень уможливлює зробити висновок, що за порою року такі розбіжності не досить суттєві. Найбільша їх кількість вчиняється влітку – 35,9 %, взимку – 24,8 %, а – навесні і восени приблизно однаково – 19,8 % та 19,5 %. Найбільше небезпечним для таких злочинів часом доби є нічний (з 00 до 06 год.) – 52,7 % та денний (з 06 до 12 год.) – 24,1 %, вечірній (з 18 до 24 год.) – 17,1 %. Найменше таких злочинів вчиняється в денний час (з 12 до 18 год.) – 6,1 %. Якщо порівняти отримані дані з даними дослідників двадцятирічної давнини, можна побачити суттєві відмінності. Водночас близько 80 % злочинів вчинялося з 18 до 24 години, що пояснювалося способом життя людей [12, с. 26]. Сьогодні спосіб життя людей суттєво змінився. Більшість і потерпілих, і злочинців свій відпочинок переносять на нічний час, чому сприяє розгалужена система розважальних місць, які працюють цілодобово або в нічному режимі.

Місця заподіяння тілесних ушкоджень розподілялися таким чином. Цей злочин у більшості випадків вчиняється у містах – 87,7 %, а в сільській місцевості – 12,3 %. Кожен четвертий злочин вчиняється в житлових приміщеннях (у квартирах – 10,9 %, у будинках – 10,9 %, у гуртожитках – 4,8 %). За місцем роботи і навчання вчинялося по 4,1 % злочинів. У громадських місцях – 12,3 %,

на вулицях – 15,1 %, у скверах і парках – 19,8 %, у зонах відпочинку – 4,1 %, у барах – 8,9 %, нічних клубах – 3,4 %, на дискотеках – 4,1 %.

Зазначений вид злочинів більшою мірою є притаманним чоловікам. Ними вчинено 87,0 % тілесних ушкоджень, а жінками 13,0 %.

За віком особи, які вчинили злочин, розподіляються: від 14 до 16 років – 10,7 %, від 16 до 18 років – 13,5 %, від 18 до 24 років – 23,6 %, від 24 до 30 років – 21,3 %, після 30 років – 30,9 %. Більше половини засуджених (56,0 %) вчинили злочин уперше і 80,1 % – без співучасників. Половина засуджених під час вчинення злочину перебувала у стані алкогольного сп'яніння (58,4 %), а 18,0 % – у стані наркотичного сп'яніння. На момент вчинення злочину майже половина засуджених (47,2 %) не працювали і не навчалися. Працював лише кожний третій (29,2 %) і кожний п'ятий навчався (у школі – 9,6 %, коледжі – 6,7 %, інституті тощо – 7,3 %).

Узагальнюючи наведене вище, структуру криміналістичної характеристики тяжких тілесних ушкоджень можна розглянути у вигляді системи відомостей, які характеризують: предмет злочинного посягання, спосіб заподіяння тілесних ушкоджень, обстановку вчинення злочину, мету і мотив заподіяння тілесних ушкоджень та особу злочинця.

Отже, розгляд у статті кримінально-правової та криміналістичної характеристики умисних тяжких тілесних ушкоджень створює уяву про такий вид злочинів, а виділення структурних елементів криміналістичної характеристики та встановлення зв'язків між ними має важливе значення для розробки рекомендацій з розслідування тяжких тілесних ушкоджень на сучасному етапі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – С. 191

2. Статистичні дані МВС України "Стан та структура злочинності в Україні" за 2011–2014 рр. : за даними Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/index.

3. Статистичні звіти Генпрокуратури України "Єдиний звід про кримінальні правопорушення" за 2013–2014 рр. : за даними Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.gp.gov.ua/ua/stat.html .

4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 37 (25.05.2012). – Ст. 1370. – (Кодекси України).

5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – С. 191. – (Кодекси України).

6. Правила проведення судово-медичних експертиз (обстежень) з приводу статевих станів в бюро судово-медичної експертизи : наказ МОЗ від 17 січня 1995 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0253-95 .

7. Правила судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень : наказ МОЗ від 17 січня 1995 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0255-95.

8. Правила судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень : наказ МОЗ від 17 січня 1995 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0255-95.

9. Тіщенко В.В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів : монографія / В.В. Тіщенко. – О. : Фенікс, 2007. – 260 с.

10. Викторова Е.Н. Сравнительный криминалистический анализ отдельных групп убийств, совершенных в связи с завладением социалистическим имуществом / Е.Н. Викторова, В.В. Донцов, В.А. Образцов // Криминалистическая характеристика преступлений : сб. науч. трудов. – М., 1984. – С. 84–89.

11. Скригонюк М.І. Криміналістика : підручник / М.І. Скригонюк. – К. : Атіка, 2005. – С. 290.

12. Вандышев В.В. Связь "жертва – преступник" и ее использование в раскрытии и расследовании умышленных тяжких телесных повреждений : учебное пособие / В.В. Вандышев. – Л. : ЛВК МВД СССР, 1987. – С. 26.

Отримано 23.03.2015

УДК 323(477):343

Д.П. Письменний,
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України,
Т.В. Чабайовський,
кандидат юридичних наук

РЕАЛІЗАЦІЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ТА КРИМІНАЛЬНОЇ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена питанням реалізації кримінально-правової та кримінальної процесуальної політики України. Аналізується поняття кримінально-правової та кримінальної процесуальної політики як складових правової політики нашої держави у сфері боротьби зі злочинністю.

Ключові слова: *політика, кримінально-правова політика, кримінальна процесуальна політика, співвідношення, реалізація, боротьба зі злочинністю.*

Статья посвящена вопросам реализации уголовно-правовой и уголовной процессуальной политики Украины. Анализируется понятие уголовно-правовой и уголовной процессуальной политики как составляющих правовой политики нашего государства в сфере борьбы с преступностью.

Ключевые слова: *политика, уголовно-правовая политика, уголовная процессуальная политика, соотношение, реализация.*

This paper is devoted to the implementation of criminal law and criminal procedural policy of Ukraine. The authors analyzed the concept of criminal law and criminal procedural policy as a component of the legal policy of our country in the fight against crime.

Keywords: *politics, penal policy, criminal procedure, value realization, the fight against crime.*

Характер нових політичних та соціально-економічних відносин в Україні спонукає до належного формування правової політики у сфері боротьби зі злочинністю, яка визначає стратегію і тактику цієї боротьби, маючи за кінцеву мету зменшення рівня злочинності завдяки усуненню причин і умов, що її породжують.

Соціально-економічні перетворення, які відбуваються в Україні, вимагають від держави та її правоохоронних органів активних заходів по боротьбі зі злочинністю. У сучасних умовах розвитку нашої країни досить актуальним є дослідження конкретних проблем сучасної української правової політики, яка протягом багатьох років, з одного боку, сприймалась тільки як сукупність рішень влади, спрямованих на боротьбу зі злочинністю, а з іншого − характеризувалася волюнтаризмом, особливо в кримінальному та кримінальному процесуальному законодавстві.

Мета статті − показати необхідність визначення кримінально-правової та кримінальної процесуальної політики як елементів (складових) правової політики у сфері боротьби зі злочинністю.

Питанням кримінально-правової політики в Україні приділяли увагу чимало науковців, а саме: М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, Ф.Г. Бурчак,

С.Б. Гавраш, В.К. Грищук, А.Ф. Зеленський, В.С. Зеленецький, М.В. Костицький, О.М. Костенко, О.М. Литвак, В.Т. Маляренко, В.А. Мисливий, В.О. Навроцький, В.Я. Тацій, П.Л. Фріс, В.І. Шакун, М.І. Хавронюк та інші.

З'явились роботи, які присвячені кримінальній процесуальній політиці (О.Б. Загурський), кримінально-виконавчій (О.М. Джужа, М.М. Яцишин) та профілактичній політиці (В.В. Голіна, В.В. Василевич). У працях цих учених основна увага приділяється проблемам визначення складових правової політики у сфері боротьби зі злочинністю – їх завдань, засад, ефективності, перспектив розвитку та ін.

Як слушно зазначає Маляренко В.Т., держава – це багатогранний механізм, який у сучасних умовах усе більше ускладнюється. Його регулювання можливе з допомогою відповідного інструменту, яким є право, правові норми, правові інститути й інструменти. І чим складніший механізм, тим тоншим має бути цей інструмент [1, с. 5].

Слово "політика" грецького походження і означає мистецтво управління державою.

Політика в широкому розумінні цього слова є однією із форм діяльності з управління суспільними відносинами і зв'язками, що виникають між людьми в процесі створення матеріальних і духовних цінностей.

Політика як специфічна форма людської діяльності виникла разом з появою суспільних класів і держави, коли необхідно було регулювати міжособистісні та інші відносини в суспільстві, які пов'язані зі зміцненням та розбудовою влади. Відомо, що головне в політиці – це завоювання і збереження влади.

Як зазначається в Юридичній енциклопедії, правова політика – це особлива форма вираження державної політики, засіб юридичної легімітизації, закріплення і здійснення політичного курсу країни, реформування різних галузей суспільного життя. Ця політика має державно-владний характер і спрямована на створення ефективного діючого механізму правового регулювання суспільних відносин, найбільш повне забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення законності й правопорядку, формування правової свідомості та правової культури населення [2, с. 38]. В основі процесу правового регулювання державою суспільних відносин лежать соціально економічні явища та консервативність правових норм. У зв'язку з розвитком суспільства, соціальні та економічні відносини, що постійно змінюються, породжують нові орієнтири і цінності, які держава виділяє як пріоритетні та такі, що заслуговують на підтримку. Так само формується й відношення до суспільно небезпечних явищ, які надалі забороняються державою. Виникає соціально-правова необхідність зміни діючих у суспільстві законодавчих та нормативних актів.

Правова політика має різні види і форми виявлення. Зокрема, залежно від змісту вона може бути правотворчою, правозастосовною, правоохоронною, кримінально-правовою, кримінальною процесуальною, кримінально-виправною.

Щоб правова політика була ефективною, вона повинна базуватися на вироблених теорією і практикою засадах: соціальної обумовленості, наукової обґрунтованості, стабільності, демократичності й гуманності, справедливості, пріоритетності прав людини, відповідності міжнародним стандартам, прозорості й гласності [3, с. 690].

Констатуємо те, що за роки незалежності України значно зріс інтерес сучасних науковців до правової політики. Правова політика зумовлюється політичною ситуацією, політичною культурою, але попри всі позитивні зміни, необхідно зазначити, що ми маємо не правову державу, владу в країні не зовсім демократичну,

а народ тільки в останній момент (листопад 2013 р. – вересень 2014 р.) переходить до рішучих дій у всіх сферах суспільного життя, тобто певною мірою правова політика, а особливо кримінально-правова, знаходиться все-таки на тому ж рівні. І причиною цього є політичний колапс, в якому нещодавно перебувала наша країна, а також нігілістичне ставлення до сили закону та законності, передусім у державних структурах влади, нехтування засадою верховенства права тощо.

Досягнення очікуваних наслідків у боротьбі зі злочинністю можливе лише за умови чіткої взаємодії між усіма видами (складовими) політики у сфері боротьби зі злочинністю. Завдяки провідному місцю та ролі, яку відіграє кримінально-правова політика, вона в основному визначає, так би мовити, "обличчя" політики у сфері боротьби зі злочинністю загалом. Зазначимо, що це не принижує значення та ролі інших видів (складових) правової політики.

Як у кожній системі, а політика у сфері боротьби зі злочинністю є відповідною системою, якій притаманні всі ознаки системи, щось має бути визначальним, так би мовити, рушійною силою. У цій системі, на думку П.Л. Фріса, цю функцію перейняла на себе кримінально-правова політика. Саме відповідно до цього завдання налагодження взаємозв'язку кримінально-правової політики з іншими видами (складовими) політики у сфері боротьби зі злочинністю набуває особливого значення [4, с. 35–36].

М.П. Чубинський визначав кримінальну політику як гілку науки кримінального права, що має виробити вказівки для найкращої постановки у країні справи кримінального правосуддя як шляхом соціальних реформ, так і шляхом створення кращого кримінального законодавства [5, с. 52].

У сучасній юридичній літературі кримінальну політику поділяють на кримінально-правову, кримінальну процесуальну та кримінально-виконавчу. При цьому кримінально-правову трактують як напрям діяльності зі створення кримінального законодавства, здійснення криміналізації та декриміналізації, диференціації кримінальної відповідальності. Кримінальну процесуальну – як напрям діяльності зі створення і застосування форм реалізації кримінального закону на всіх етапах його дії, а кримінально-виконавчу – як напрям виконання кримінальних покарань [6, с. 36–37; 7, с. 18–21].

Як відомо, кримінальна політика, на думку Чубинського М. П., складається із трьох напрямів: 1) кримінальне законодавство; 2) політика превенції; 3) політика репресії (каральна політика). При цьому він наголошував, що кримінальна політика має запропонувати державній владі науково обґрунтовані пропозиції щодо змісту та співвідношення названих трьох напрямів протистояння злочинності у відповідний історичний період [8, с. 312–408].

Даньшин І.М. у 1992 році писав: "<...> Не політика йде за законодавством і правом, а, навпаки, <...> правоохоронні галузі формуються відповідно до настанов кримінальної політики" [9, с. 30].

Як наголошує Шакун В. І., на жаль, сучасна кримінальна політика загалом і кримінально-правова політика, зокрема, виглядає непослідовною, суперечливою, нещирою, а нерідко відверто слабкою. З одного боку, проголошується пріоритет захисту особи та її невід'ємних прав і свобод, а з другого – організована злочинність ще ніколи не відчувала себе настільки вільно, зухвало нехтуючи законом та експлуатуючи широкі верстви населення [10, с. 52].

Зазначимо, що кримінально-правова політика на сучасному етапі розвитку України – це невід'ємна складова всієї правової політики нашої держави. Перед нею стоять завдання чіткого визначення підстав і меж кримінальної відповідальності, системи та порядку призначення покарання, оскільки від цього

залежить визначення основних параметрів політики у сфері боротьби зі злочинністю взагалі.

Кримінально-правова політика, на нашу думку, це діяльність держави, що базується на правових засадах, яка спрямована на створення та реалізацію сукупності заходів як спеціального, так і загального характеру з метою захисту особи, суспільства та держави від злочинних посягань та відшкодування шкоди, завданої кримінальними правопорушеннями.

Детальний структурно-логічний аналіз правової політики як єдиної системи, що включає в себе кримінально-правову, кримінальну процесуальну, кримінально-виконавчу політику, дозволяє констатувати той факт, що поряд з іншими складовими єдиної правової політики кримінальна процесуальна політика знаходиться в деякому забутті, що обумовлено дією ряду факторів як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Вважаємо, що на сучасному етапі розвитку нашої держави вивчення та розробка кримінальної процесуальної політики України є перспективним напрямом наукового пізнання, оскільки вона виступає як один із основних елементів механізму формування правової держави.

Кримінальна процесуальна політика визначає форму, процедуру реалізації норм кримінального права, а отже, й кримінально-правової політики.

Вважаємо, що кримінальна процесуальна політика – це основана на правових засадах та нормах діяльність держави, що спрямована на вирішення з допомогою процесуальних засобів кримінально-правових конфліктів між особою та державою з метою забезпечення демократичності процесуальної форми кримінального судочинства.

Сучасна кримінальна процесуальна політика характеризується такими рисами: гуманізацією кримінального процесуального законодавства і практики його застосування; детальною регламентацією процесуальної діяльності як форми закріплення примату права в цій сфері; строге дотримання законності всіма уповноваженими суб'єктами; нормативне закріплення гарантій захищеності прав особи, яка потрапила у сферу кримінального провадження; чітке закріплення процесуального статусу державних органів, службових осіб, а також громадян, які задіяні у сфері кримінального судочинства; чітке розмежування процесуальної компетенції уповноважених суб'єктів; економія застосування окремих заходів забезпечення кримінального провадження; забезпечення безпеки учасників кримінального провадження; встановлення і розвиток міжнародного співробітництва в кримінальній процесуальній сфері.

Одним із основних напрямів розвитку кримінальної процесуальної політики є процес її гуманізації та практики застосування кримінального процесуального законодавства.

Точне й неухильне дотримання й виконання кримінальних процесуальних норм є фундаментом усієї кримінальної процесуальної діяльності. Це означає, що законними і соціально справедливими повинні бути всі кримінальні процесуальні інститути, весь хід розслідування й вирішення кримінальних правопорушень і, звичайно, результат кримінальної процесуальної діяльності.

Отже, Україна має спрямовувати свою кримінально-правову та кримінальну процесуальну політику таким чином, щоб не порушувати природних прав людини та сприяти їх повноцінному здійсненню. Це є головним у взаємодії елементів (складових) правової політики у сфері боротьби зі злочинністю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Маляренко В.Т.* В Україні й до сьогодні зберігається тоталітарне уявлення про суд / В.Т. Маляренко // Юридичний вісник України. – 2008. – № 44. – С. 5.

2. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Том. 5. – К. : "Укр. енцикл.", 2003. – 736 с.

3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : "Юридична думка", 2007. – 992 с.

4. *Фріс П.Л.* Кримінально-правова політика Української держави : теоретичні, історичні та правові проблеми / П.Л. Фріс. – К. : АТІКА, 2005. – 332 с.

5. *Чубинский М.П.* Курс уголовной политики / М.П. Чубинский. – СПб., 1909. – 416 с.

6. *Береза Н.В.* Концепція кримінально-правової політики : ціннісно-гуманістичний вибір / Н.В. Береза // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 35–44.

7. *Литвак О.М.* Держава і злочинність : монографія / О.М. Литвак. – К. : Атіка, 2004. – 304 с.

8. *Чубинский М.П.* Курс уголовной политики / М.П. Чубинский. – Изд. 2-е. – СПб., 1911. – 426 с.

9. *Даньшин І.М.* Кримінальна політика : за і проти / І.М. Даньшин, А.Ф. Зелінський // Право України. – 1992. – № 8. – С. 29–35.

10. *Шакун В.І.* Суспільство і злочинність / В.І. Шакун. – К., 2003. – 784 с.

Отримано 19.01.2015

УДК. 343.137.5

А.О. Расюк,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ ПОГАШЕННЯ ТА ЗНЯТТЯ СУДИМОСТІ ЗА ЗЛОЧИНИ, ВЧИНЕНІ НЕПОВНОЛІТНІМИ

У статті досліджено питання щодо особливостей судимості неповнолітніх, розглянуто деякі питання судової практики, які стосуються погашення або зняття судимості з неповнолітніх, запропоновано шляхи вдосконалення низки кримінально-правових норм, пов'язаних з проблематикою судимості, визначено її вплив на кваліфікацію злочинів та призначення покарання.

Ключові слова: *судимість та її правові наслідки, погашення судимості, зняття судимості, неповнолітні, кримінально-правова кваліфікація, повторність, рецидив.*

В статье исследованы вопросы относительно особенностей судимости несовершеннолетних, рассмотрены некоторые вопросы судебной практики, касающиеся погашения или снятия судимости у несовершеннолетних, предложены пути усовершенствования ряда уголовно-правовых норм, связанных с проблематикой судимости, определено ее влияние на квалификацию преступлений и назначение наказания.

Ключевые слова: *судимость и ее правовые последствия, погашение судимости, снятие судимости, несовершеннолетние, уголовно-правовая квалификация, повторность, рецидив.*

Paper analyzes the issues of features of juvenile conviction, some issues of judicial practices of regarding repayment or removal of previous convictions of the juvenile are considered, the ways for the improving of the number of the rules of criminal law related to the subject of a criminal record are suggested, its influence on the criminal qualification and sentencing is proposed.

Keywords: *conviction and its legal consequences, cancellation of a criminal record, clearing of a criminal record, juvenile, criminal legal qualification, recurrence, repeated commission.*

Судимість неповнолітніх – це складна соціально-правова проблема. Будучи юридичним наслідком вчинення злочину неповнолітніми, судимість у майбутньому визначає долю дитини або неповнолітньої особи, її життєвий шлях, подальші стосунки з законом та оточуючими. Отже, ця проблема має розглядатися в широкому контексті – не лише як формально-юридичне питання, а й як соціальне. Враховуючи те, що в межах строків перебігу (погашення або зняття) судимості в неповнолітньої особи має бути зразкова правослухняна поведінка, яка повинна нівелювати будь-яку згадку про минулий злочин, батьки, правоохоронні органи, школа мають зробити все для того, щоб складні соціально-економічні умови сьогодення, безробіття батьків, "погані компанії" не призвели до повторного вчинення такою особою злочину. Злочинність неповнолітніх як складова загальної злочинності потенційно визначає тенденції її розвитку в майбутньому. Таким чином, попередження злочинів серед неповнолітніх має розглядатися як найважливіший аспект попередження злочинності в державі в цілому.

Також має значення й той факт, що більшість злочинів, які вчиняються неповнолітніми, припадають на тих злочинців, які перебувають у стані так званого перехідного віку, коли є бажання йти супроти батьків, виділитися серед оточуючих, вчиняти необдумані та різкі кроки для завоювання авторитету серед друзів або однокласників. Водночас неповнолітня особа не усвідомлює подальші негативні правові наслідки своїх дій. У свою чергу, відбувається процес втягнення неповнолітніх у дорослу злочинність.

Зазначені обставини свідчать про необхідність вдосконалення заходів реагування держави на протиправну поведінку неповнолітніх, особливо заходів кримінально-правового впливу, що тягнуть за собою судимість, оскільки їм належить особливе місце в профілактиці рецидивної злочинності та важлива роль у системі попередження злочинності в цілому.

Питання, що стосуються судимості та кримінально-правових заходів впливу на злочинну поведінку неповнолітніх, неодноразово висвітлювалися в юридичній літературі. Вагомий внесок у вивчення зазначених проблем зробили, зокрема, такі вчені, як: М.М. Бабаєв, В.М. Білоконев, В.М. Бурдін, Г.С. Гаверов, В.В. Голіна, В.І. Горобцов, М.П. Євтєєв, В.В. Єраксін, А.Ф. Зелінський, С.Й. Зельдов, О.О. Кваша, Б.О. Кирись, С.А. Корягіна, Л.М. Кривоченко, В.В. Лунєєв, В.П. Малков, О.А. Мартиненко, А.А. Музика, В.О. Навроцький, Т.Ю. Орєшкіна, В.П. Пєтков, Є.О. Письменський, Л.Ф. Помчалов, В.М. Попович, О.І. Санталов, П.П. Сердюк, М.В. Степаненко, Є.Л. Стрельцов, Ю.М. Ткачевський, В.І. Тютюгін, В.Д. Філімонов, М.І. Хавронюк, Н.М. Ярмиш, О.Н. Ярмиш, С.С. Яценко.

Проте в контексті вирішення багатоаспектної проблеми попередження злочинності неповнолітніх залишаються недостатньо дослідженими та потребують подальшого вивчення особливості погашення та зняття судимості за злочини, вчинені особами до досягнення ними вісімнадцятирічного віку.

Мета статті полягає у встановленні особливостей погашення та зняття судимості за злочини, вчинені неповнолітніми.

Здійснюючи правосуддя, суди мають забезпечити захист гарантованих Конституцією України прав і свобод як підсудного неповнолітнього, так і інших учасників процесу. Основними міжнародно-правовими документами універсальної дії, які визначають особливості поводження з неповнолітніми правопорушниками, в тому числі й особливості кримінального покарання, є, зокрема, Декларація прав дитини 1959 р. [1], Конвенція ООН про права дитини 1989 р. [2], Керівні принципи ООН для попередження злочинності серед неповнолітніх 1990 р. [3].

У міжнародно-правових актах наголошується на необхідності особливого захисту дітей та підлітків. Одним із таких ключових актів, що визначають основні принципи кримінальної відповідальності неповнолітніх, є ратифікований Україною міжнародний договір від 29 листопада 1985 р., за яким вона взяла на себе зобов'язання виконувати Мінімальні стандартні правила ООН, що стосуються здійснення правосуддя щодо неповнолітніх ("Пекінські правила") [4].

В умовах економічної та політичної кризи в Україні, безробіття, невирішеності завдань культурно-виховного характеру молоде покоління як резерв соціального розвитку помітно відчуває негативний вплив на своє формування, що часто призводить до девіацій у поведінці підлітків, а потім і до вчинення злочинів.

Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції за останні півтора роки дозволяє простежити збереження тенденції існування великої частки судимостей за вчинення неповнолітніми тяжких та особливо тяжких злочинів у загальному масиві засуджених осіб, що вчинили злочин до досягнення ними вісімнадцятирічного віку. Так, згідно з даними Державної судової адміністрації

України у І півріччі 2014 р. на розгляді судів перебувало понад 6 тис. кримінальних справ про злочини, вчинені неповнолітніми чи за їх участю, що на 1,2 % більше порівняно з І півріччям 2013 р. За вчинення злочинів у неповнолітньому віці засуджено 2,5 тис. осіб (4,5 % від загальної кількості засуджених). Більшість із них (1,4 тис. осіб (56,6 %)) засуджено за тяжкі та особливо тяжкі злочини. У 2013 р. за вчинення злочинів у неповнолітньому віці було засуджено 5,9 тис. осіб (4,8 % від кількості всіх засуджених). За тяжкі та особливо тяжкі злочини засуджено 3,3 тис. осіб (55,6 %) [6].

Відповідно до ст. 9 Конституції України [7] чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Тому суди повинні враховувати вимоги міжнародних правових актів, зокрема тих, які стосуються здійснення правосуддя щодо неповнолітніх. Так, принцип індивідуалізації кримінальної відповідальності вимагає подальшого розвитку положень про кримінальну відповідальність неповнолітніх, оскільки йдеться про застосування загальних правил до осіб, які створюють певну вікову групу, що має специфічні особливості як особистого, так і соціального характеру [8, с. 32].

Необхідно зауважити, що в Загальній частині чинного Кримінального кодексу України (далі – КК України) 2001 р., на відміну від КК України 1960 р., з'явився окремий розділ XV "Особливості кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх", який містить пільгові норми, що регламентують особливості відповідальності зазначених осіб [9].

Пункт чотири постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 р. № 16 "Про практику застосування судами України законодавства про погашення і зняття судимості" також наголошує на тому, що судам необхідно в кожному конкретному випадку з'ясовувати, в якому віці особою було вчинено попередній злочин. Якщо особа раніше засуджувалася за злочин, вчинений у віці до 18 років, до неї мають застосовуватися положення не лише статей 88 – 91 КК України, а й статті 108 КК України.

Суди мають ураховувати, що у ст. 55 КК України 1960 р. строк погашення судимості встановлювався залежно від виду призначеного покарання або від строку фактично відбутого покарання, тоді як в КК України 2001 р. – залежно не лише від виду призначеного покарання (пункти 1 – 6 ст. 89 КК України), а й від ступеня тяжкості вчиненого злочину (пункти 6 – 9 зазначеної статті), тобто незалежно від строків призначеного судом покарання у виді обмеження чи позбавлення волі та фактично відбутого покарання [10].

Відповідно до положень ч. 2 ст. 108 КК України такими, що не мають судимості, визнаються неповнолітні: 1) засуджені до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, після виконання цього покарання; 2) засуджені до позбавлення волі за злочин невеликої або середньої тяжкості, якщо вони протягом одного року з дня відбуття покарання не вчинять нового злочину; 3) засуджені до позбавлення волі за тяжкий злочин, якщо вони протягом трьох років з дня відбуття покарання не вчинять нового злочину; 4) засуджені до позбавлення волі за особливо тяжкий злочин, якщо вони протягом п'яти років з дня відбуття покарання не вчинять нового злочину.

Слід зауважити, що законодавче визначення моменту виникнення і закінчення судимості (ст. 88 КК України), строків погашення судимості при звільненні від відбування покарання на підставі ст. 104 КК України (п. 1 ст. 89 КК України), порядку обчислення строків її погашення (ст. 90 КК України), перебігу строків погашення судимості при вчиненні засудженим нового злочину (ч. 3 ст. 90 КК

України) є спільним як для неповнолітніх злочинців, так і для повнолітніх [11, с. 218].

Однак, як справедливо наголошує В.В. Голіна, існують певні особливості, що стосуються погашення судимості осіб, які вчинили злочин до досягнення ними вісімнадцятирічного віку.

По-перше, норми ст. 108 КК України поширюються лише на осіб, які вчинили злочин (чи злочини) до досягнення ними вісімнадцятирічного віку. Саме погашення може відбуватися і тоді, коли особа досягла повноліття. Головне, щоб на день вчинення злочину особа була неповнолітньою.

По-друге, за умовами розрізняються два види припинення судимості: при відсутності перебігу певного строку її погашення і при його наявності. Перший вид її погашення обумовлений покараннями, не пов'язаними з позбавленням волі та при дотриманні інших умов погашення судимості, передбачених ст. 89–90 КК України, особа визначається такою, що не має судимості. При цьому виді погашення судимості стан судимості особи визначається лише часом призначеного покарання (основного та додаткового) і його виконання (п. 1 ч. 2 ст. 108 КК України). Другий вид погашення судимості обумовлений покараннями у виді позбавлення волі. Цей вид передбачає певний строк, тривалість якого залежить від ступеня тяжкості вчиненого неповнолітнім злочину (ст. 12 КК України). Зазначені строки значно менші ніж ті, що передбачені для дорослих злочинців у ст. 89 КК України: для засуджених за злочин невеликої або середньої тяжкості – один рік; за тяжкий злочин – три роки; за особливо тяжкий злочин – 5 років (згідно з п.п. 2–4 ч. 2 ст. 108 КК України). Вони спливають з дня фактичного відбуття покарання у виді позбавлення волі.

По-третє, факт вчинення злочину до досягнення особою вісімнадцятирічного віку не позбавляє її загальноправових і кримінально-правових наслідків судимості. Правовий статус такої особи зазнає певних обмежень прав і свобод. Однак тривалість судимості значно менша ніж для дорослих злочинців [12, с. 302–303].

Водночас слід зазначити, що на практиці суди досить часто не враховують того, що строки погашення судимості для неповнолітніх осіб, засуджених до позбавлення волі (п.п. 2–4 ст. 108 КК України), значно менші порівняно зі строками, які передбачені для повнолітніх осіб (п.п. 6–9 ст. 89 КК України) [11, с. 219].

Не менш актуальним питанням судимості неповнолітніх є з'ясування особливостей припинення судимості в судовому порядку (зняття судимості) щодо осіб, які вчинили злочин до досягнення ними вісімнадцятирічного віку. Проблемним видається те, що дострокове зняття судимості щодо осіб, які до досягнення вісімнадцятирічного віку вчинили злочин невеликої або середньої тяжкості, законом не передбачене. Згідно з ч. 3 ст. 108 КК України зняття судимості для таких осіб допускається лише в разі, якщо цей злочин був тяжким чи особливо тяжким і вони відбули за нього покарання у виді позбавлення волі. При цьому обов'язковою умовою є закінчення не менше ніж половини строку погашення судимості, передбаченого ч. 2 ст. 108 КК України. Необхідно звернути увагу на те, що особа може завершити відбувати покарання у виді позбавлення волі за тяжкий та особливо тяжкий злочин у повнолітньому віці, однак правила ст. 108 КК України застосовуються, виходячи з віку особи на момент вчинення злочину. Слід зазначити, що позбавлення на законодавчому рівні права зняття судимості в судовому порядку з осіб, що вчинили злочини невеликої або середньої тяжкості, виокремлення їх із загального масиву засуджених неповнолітніх є нелогічним та неприпустимим.

Повертаючись до розглянутих вище питань, стає очевидною недоцільність звуження чинним КК України кола осіб, наділених правом дострокового зняття судимості, тим більше, коли йдеться про неповнолітніх осіб. Варто наголосити на тому, що для молодих людей необхідно надавати більше можливостей для доведення ними свого виправлення завдяки власній позитивній поведінці, яка сприятиме анулюванню обмеженого правового статусу судимої особи та відновленню статусу з повноцінним комплексом прав і свобод.

Лише після розуміння особою, що відбула покарання за злочин, вчинений у віці до вісімнадцяти років, законодавчо визначеної перспективи у виді дострокового зняття з неї судимості та способу її досягнення, можна прогнозувати справжнє свідоме виправлення особи – існуватиме нормативний каталізатор прямої залежності подальшої долі без "темної плями" судимості від поведінки самої засудженої особи та розвитку вектору її суспільної корисності.

Все зазначене вище дає змогу зробити висновок, що сьогоднішнє законодавче визначення категорії осіб, що вчинили злочин у неповнолітньому віці та мають право на дострокове припинення судимості в судовому порядку, не може бути визнане задовільним.

Зважаючи на викладене, пропонуємо виключити із ч. 1 ст. 91 КК України таку підставу зняття судимості, як відбуття особою покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі та, відповідно, з ч. 3 ст. 108 КК України – відбуття покарання у виді позбавлення волі за тяжкий та особливо тяжкий злочин. Таким чином, ч. 3 ст. 108 КК України доцільно було б викласти в такій редакції:

"Припинення судимості в судовому порядку допускається для осіб, які відбули покарання за злочин, вчинений у віці до вісімнадцяти років, за підставами, передбаченими в частині першій статті 91 цього Кодексу, після закінчення не менш як половини строку припинення судимості, зазначеного в частині другій цієї статті".

Видається бажаним також змінити і назву самого розділу XV КК України "Особливості кримінальної відповідальності та покарання неповнолітніх" на "Особливості кримінальної відповідальності, покарання та судимості неповнолітніх", оскільки він поряд із іншими нормами містить ст. 108 "Погашення та зняття судимості", яка є складовою окремого правового субінституту судимості.

Відповідні зміни також необхідно внести до тексту зазначених статей і пунктів 9–13 постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 грудня 2003 р. № 16 "Про практику застосування судами України законодавства про погашення і зняття судимості".

Пункт 17 постанови Пленуму Верховного Суду України від 4 червня 2010 р. № 7 "Про практику застосування судами кримінального законодавства про повторність, сукупність і рецидив злочинів та їх правові наслідки" [13] доцільно було б доповнити таким положенням:

"Для визнання рецидиву вчинених злочинів враховується перебування особи у правовому стані судимості на момент вчинення нею нового злочину, а не на момент винесення обвинувального вироку суду".

Крім того, з урахуванням наведених вище міркувань, п. 18 зазначеної постанови пропонуємо доповнити таким положенням.

"Пункт 1 ч. 3 ст. 102 може застосовуватися, якщо: 1) вчинені злочини – і попередній, і наступний – були злочинами невеликої тяжкості; 2) за попередній злочин неповнолітній не був засуджений, або правові наслідки засудження за попередній злочин вже анульовані (судимість за попередній злочин погашена або знята).

Відповідно до ч. 2 ст. 102 позбавлення волі не може бути призначене неповнолітньому, який вперше вчинив злочин невеликої тяжкості. Злочин необхідно вважати вчиненим вперше: 1) якщо особа раніше не вчинила будь-якого діяння, передбаченого Особливою частиною КК України, або 2) якщо він вчинений особою, судимість якої погашена чи знята у встановленому законом порядку, а та-

кож особою, яка визнається такою, що не має судимості відповідно до ч. 3 ст. 88 КК України (тобто правові наслідки засудження за вчинений раніше злочин анульовано)".

Таким чином, аналіз статистичних даних Державної судової адміністрації України за минулий рік свідчить про те, що порівняно з минулими роками відбувається тенденція поступового збільшення злочинності неповнолітніх. Це означає, що проблематика судимості для цієї категорії злочинців, її науково-практичне осмислення має високе соціально-правове значення. Характеристика норм та положень про судимість неповнолітніх чинного КК України свідчить про необхідність її удосконалення та оновлення. Зокрема, потребує законодавчого врегулювання питання щодо дострокового зняття судимості для осіб, які до досягнення вісімнадцятирічного віку вчинили злочин невеликої або середньої тяжкості. Правовий статус судимої неповнолітньої особи в частині загально-правових та кримінально-правових наслідків не має жодних відмінностей від правового статусу дорослої судимої особи. Водночас, ураховуючи гуманістичний характер вітчизняної кримінально-правової політики, не лише строк судимості, а й правові обмеження мають бути більш м'якими порівняно з дорослими злочинцями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Декларация прав ребенка : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 1386 (XIV) от 20 ноября 1959 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_384.

2. Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 р. : Постанова Верховної Ради УРСР № 789-XII від 27 лютого 1991 р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_021.

3. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы) : резолюция 45/112 Генеральной Ассамблеи от 14 декабря 1990 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_861.

4. Минимальные стандартные правила Организации Объединенных Наций, касающиеся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних ("Пекинские правила") [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_211.

5. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у I півріччі 2014 р. (за даними судової статистики) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/AD1EE0C42897A486C2257DAC00276002.

6. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2013 р. (за даними судової статистики) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/264C5A022472BB31C2257D1900315B8D.

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

8. *Бурдін В.М.* Особливості кримінальної відповідальності неповнолітніх в Україні : монографія. – К. : Атіка, 2004. – 240 с.

9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

10. Про практику застосування судами України законодавства про погашення та зняття судимості : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 16 від 26 грудня 2003 р. // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 2. – С. 9–11.

11. *Білоконев В.М.* Застосування законодавства про погашення і зняття судимості (судова практика) / В.М. Білоконев. – Запоріжжя : Глазунов С.О., 2010. – 260 с.

12. *Голіна В.В.* Судимість : монографія / В.В. Голіна. – Х. : Харків юридичний, 2006. – 384 с.

13. Про практику застосування судами кримінального законодавства про повторність, сукупність і рецидив злочинів та їх правові наслідки : Постанова Пленуму Верховного Суду України № 7 від 4 червня 2010 р. // Вісник Верховного суду України. – 2010. – № 7. – С. 6.

Отримано 08.04.2015

УДК 343.985:343.26

Н.А. Олійник,
кандидат юридичних наук,
Б.В. Якимчук

ЗАТРИМАННЯ ОСОБИ, ПІДОЗРЮВАНОЇ В ОРГАНІЗАЦІЇ АБО УТРИМАННІ МІСЦЬ ДЛЯ НЕЗАКОННОГО ВЖИВАННЯ, ВИРОБНИЦТВА ЧИ ВИГОТОВЛЕННЯ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН АБО ЇХ АНАЛОГІВ

Розглянуто затримання особи, підозрюваної в організації або утриманні місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. Акцентовано увагу на вирішенні проблемних питань при провадженні затримання в таких кримінальних провадженнях. Обґрунтовується висновок про необхідність вдосконалення методики розслідування організації або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. Обґрунтовується необхідність використання ефекту раптовості при провадженні затримання.

Ключові слова: *запобіжні заходи, затримання, МВС України, розслідування кримінальних правопорушень, злочин, наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги.*

Рассмотрено задержание лица, подозреваемого в организации или содержании мест для незаконного употребления, производства или изготовления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Акцентировано внимание на решении проблемных вопросов при производстве задержания в таких уголовных производствах. Обосновывается вывод о необходимости усовершенствования методики расследования организации или содержания мест для незаконного употребления, производства или изготовления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Обосновывается необходимость использования эффекта внезапности при проведении задержания.

Ключевые слова: *меры пресечения, задержание, МВД Украины, расследование уголовных правонарушений, преступление, наркотические средства, психотропные вещества или их аналоги.*

The detention of a person suspected of organizing or maintaining places for illicit use, production or manufacture of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues is considered. The attention is focused on the resolving of the issues during the execution of detention in such criminal proceedings. The conclusion about the need to improve methods of investigation of the organization or the content of sites for illicit use, production or manufacture of narcotic drugs, psychotropic substances or their analogues is drawn. The necessity to use the effect of surprise during detention is grounded.

Keywords: *preventive measures, detention, the Ukrainian Interior Ministry, the investigation of criminal offenses, crime, drugs, psychotropic substances or their analogues.*

Важливе місце серед слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій, що проводяться під час розкриття та розслідування організації або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, належить затриманню підозрюваної особи.

Як зазначає В.І. Махмудов, затримання підозрюваної особи нерідко забезпечує успішність усього процесу розслідування факту незаконного обігу наркотиків [5, с. 89]. О.С. Батій вважає, що затримання особи з речовими доказами щодо справ про злочинну діяльність у сфері обігу наркотичних засобів є найбільш ефективним, тому що, порівняно зі слідчим оглядом, особистим обшуком, обшуком у помешканні, дає можливість одержати речові докази злочинної діяльності підозрюваного [1, с. 219]. Необхідно зазначити, що із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) наведені вище рекомендації залишаються актуальними.

Затримання особи, підозрюваної в організації або утриманні місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, дає можливість одержати речові докази злочинної діяльності, допомагає швидко з'ясувати всі обставини злочину, висунути версії і обрати найбільш оптимальні шляхи їх перевірки, тобто фактично забезпечує успішність усього процесу розслідування в подальшому.

Насамперед, доцільно розглянути підстави такого затримання. Затримання органом дізнання підозрюваного у вчиненні цього злочину за КПК України 1960 р. було можливе лише при наявності однієї з таких підстав: 1) коли цю особу застали при вчиненні злочину або безпосередньо після його вчинення; 2) коли очевидці, в тому числі й потерпілі, прямо вкажуть на цю особу, що саме вона вчинила злочин; 3) коли на підозрюваному або на його одязі, при ньому або в його житлі буде виявлено явні сліди злочину. При наявності інших даних, що дають підстави підозрювати особу у вчиненні злочину, її може бути затримано лише в тому разі, коли ця особа намагалася втекти, або коли її місце проживання чи перебування не зареєстровано, або коли не встановлено особи підозрюваного [3].

За чинним КПК України [4] (ч. 1 ст. 208) уповноважена службова особа має право без ухвали слідчого судді, суду затримати особу, підозрювану у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у виді позбавлення волі, лише у випадках: 1) якщо цю особу застали під час вчинення злочину або замаху на його вчинення; 2) якщо безпосередньо після вчинення злочину очевидець, в тому числі потерпілий, або сукупність очевидних ознак на тілі, одязі чи місці події вказують на те, що саме ця особа щойно вчинила злочин.

Згідно з даними проведеного опитування, підготовка до затримання по цій категорії справ проводиться у 85,1 % випадків. Вона вимагає вирішення ряду питань, насамперед, про місце, момент, черговість затримання, його учасників тощо, з'ясування яких дозволяє сформулювати рекомендації з приводу його проведення.

Криміналісти висловлюють різні позиції з приводу місця та моменту затримання особи, яка вчинила злочин у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів.

Так, О.С. Батій вважає, що місце затримання визначається способами вчинення і маскування злочину [1, с. 220]. Щодо моменту затримання, заслуговує на увагу позиція В.І. Пархоменка, А.Б. Петруніної та І.І. Фуражкіної, які вважають, що затримання власника "кубла" рекомендується здійснювати в момент споживання наркотиків відвідувачами [6, с. 94; 7, с. 153; 10, с. 129–130]. На думку М.І. Скригонюка, проникнення до квартири чи іншого місця можна здійснювати до того,

як відвідувач чи відвідувачі залишили місця для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів або після цього [8, с. 365].

На підставі аналізу поглядів криміналістів, враховуючи положення судової та слідчої практики, можна стверджувати, що місцем затримання у справах про організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів повинно бути місце виготовлення, виробництва чи вживання зазначених речовин (як правило, це житлове приміщення – квартира, приватний будинок тощо). Організаторів, утримувачів місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, осіб, які надають приміщення з цією метою, а також відвідувачів доцільно затримувати одночасно в момент вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів або ж в момент їх виробництва чи виготовлення. Момент вживання має найбільше доказове значення, оскільки в цей час, як правило, наявні сліди виготовлення та вживання зазначених речовин [2, с. 100–101]. Таким чином, буде спрощено збір доказової інформації, крім того, зібрана інформація буде більш повною.

Затримання необхідно проводити раптово і оперативно, щоб запобігти втечі затримуваних осіб і втраті речових доказів, а також подолати опір зі сторони затримуваних. Крім того, раптовість затримання надає тактичну перевагу, що дозволяє його провести максимально ефективно і запобігти в більшості випадків проявам опору зі сторони затримуваних.

Для вибору оптимального моменту затримання можна встановити спостереження за підозрюваним. Під час спостереження доцільно використовувати фото- або відеозапис. Отримані матеріали спостереження з рапортом оперативного працівника необхідно передати слідчому. Після відкриття кримінального провадження за необхідності рекомендується допитати оперативного працівника як свідка.

У справах про організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів спочатку необхідно затримувати осіб з речовими доказами або осіб, від яких найімовірніше можна отримати правдиві свідчення.

Затримання по можливості слід проводити так, щоб про це не знали інші співучасники до їх встановлення і затримання. А.Б. Петруніна з цього приводу справедливо зазначає, що затримання слід по можливості проводити так, щоб про нього не знали інші співучасники [7, с. 132–133, 9]. О.С. Батій вважає, що затримання важливо провести непомітно для навколишніх, тому що неподалік можуть перебувати співучасники, спроможні миттєво попередити інших членів групи [1, с. 221–222]. В.І. Пархоменко під час затримання осіб за незаконний обіг наркотичних засобів і психотропних речовин рекомендує факт затримання підозрюваного по можливості зберегти в таємниці від його співучасників (для чого планувати одночасне затримання всіх учасників групи в різних місцях, виключаючи можливість обміну інформацією між ними) [6, с. 95].

Затримання підозрюваного у справах про організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів може супроводжуватись паралельним або наступним проведенням слідчих (розшукових) та інших процесуальних дій: особистим обшуком затримуваного, обшуком і оглядом приміщення, транспортного засобу, допитів очевидців затримання (В.І. Пархоменко) [6, с. 94], вирішенням завдань по конфіскації грошей і вилученню наркотичних засобів, перевіркою

інформації про причетність затримуваних осіб до іншої злочинної діяльності (крадіжки, грабежі, придбання викраденого майна тощо), переслідуванням осіб, що втекли (В.І. Махмудов) [5, с. 93–94], оглядом ділянки місцевості, де проводилося затримання, описом місця укриття злочинців, фіксацією слідів знаходження осіб на цій місцевості і опору, якщо його вчинено, місця розташування предметів, залишених злочинцями, направленням для огляду в наркологічний диспансер (А.Б. Петруніна) [7, с. 153].

Твердження вчених-криміналістів дають підстави зробити висновки, що організація або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів може супроводжуватись паралельним або наступним вжиттям таких заходів: 1) особистим обшуком затримуваного; 2) обшуком і оглядом приміщень, транспортних засобів; 3) оглядом місцевості, де проводилось затримання; 4) допитом свідків; 5) заходами забезпечення конфіскації майна; 6) перевіркою причетності затримуваного до інших злочинів; 7) організацією розшуку підозрюваного; 8) фіксацією слідів злочину; 9) подоланням опору затримуваного та інших осіб; 10) направленням затриманого на освідування.

Важливе значення в затриманні осіб за організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів має підготовка до його проведення. Під час підготовки вивчаються: місце затримання; особа затримуваного; готовність сусідів, знайомих, відвідувачів, причетних до злочину осіб вчинити протидію співробітникам правоохоронних органів. Вивчення місця затримання передбачає: 1) безпосереднє ознайомлення з місцем затримання або з подібним, наприклад з квартирою, розташованою в типовому житловому будинку; 2) вивчення розташування дверей, вікон, входів, виходів; 3) вивчення підходів до місця, прилеглої місцевості, на якій відзначають найбільш вірогідні шляхи відходу, а також схеми руху автотранспорту та пішоходів; 4) встановлення вірогідних місць зберігання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. Вивчення особи затримуваного припускає отримання інформації про його: 1) фізичний і психічний стан; 2) намір здатися працівникам правоохоронних органів або, навпаки, чинити їм активний опір; 3) навики володіння холодною або вогнепальною зброєю і наявність такої; 4) схильності до захоплення заручників; 5) типові місця перебування; 6) охорону, її організацію, методи здійснення тощо [5, с. 90]; 7) наявність відвідувачів місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Для успішного здійснення затримання слідчому і оперативним працівникам необхідно скласти детальний спільний план (програму), учасники операції повинні бути ознайомлені з нею в тому обсязі, який необхідний для вирішення поставлених завдань. Виходячи з кількості затримуваних, у програмі визначається склад оперативної групи, її технічне забезпечення, терміни виконання заходів, спосіб і порядок затримання членів злочинного формування, можливість його процесуального закріплення. У програмі повинні бути відображені аналіз оперативних матеріалів, що поступили раніше, проведені заходи і підведення підсумків операції [10, с. 127–128].

Як правило, у справах про організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів затримується декілька осіб. Це може бути організатор або утримувач місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, особа, яка надає приміщення з цією метою, відвідувачі цих місць.

Тому для затримання таких осіб організовуються різні групи. Криміналісти називають такі групи, що можуть брати участь у затриманні підозрюваних за вчинення злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів: захоплення, прикриття, блокування (І.І. Фуражкіна) [10, с. 131–132]; оточення, прикриття, підтримки, захоплення (В.І. Махмудов) [5, с. 91]; підгрупи для безпосереднього захоплення, спостереження, оточення, переслідування, забезпечення процесуальних дій (А.Б. Петруніна) [7, с. 133].

На наш погляд, у справах про організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів залежно від ситуації група затримання може поділятися на підгрупи: захоплення, оточення, прикриття, підтримки, забезпечення процесуальних дій.

Стосовно розрахунку кількості осіб, які будуть брати участь у затриманні, то одні вчені зазначають, що в злочинах у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів на кожного затримуваного повинно бути два-три співробітники групи захоплення [7, с. 133], а інші стверджують, що, як правило, на затримання одного підозрюваного виділяють трьох-чотирьох співробітників [5, с. 91–92]. З метою забезпечення особистої безпеки осіб, які будуть проводити затримання, успішного його проведення, а також з урахуванням наявної ситуації, на наш погляд, доцільно зважити на другу точку зору і на кожного затримуваного виділяти трьох-чотирьох осіб.

До складу групи затримання можуть входити співробітники різних служб органів внутрішніх справ. При проведенні великомасштабної операції група затримання розбивається на декілька невеликих груп, підлеглих загальному керівництву. Функції осіб, які беруть участь у затриманні, нерідко розподіляються таким чином: співробітник, здатний виконувати фізично важкі завдання (зламувати двері); співробітник, що вправно користується вогнепальною зброєю; співробітник, що володіє навиками фіксації обстановки (відеозйомка, фотографування, виявлення слідів рук); співробітник, що має досвід фіксації дій як групи затримання, так і затримуваних [5, с. 91-92].

При затриманні організаторів, утримувачів місць, осіб, які надають приміщення, а також відвідувачів одні члени групи повинні здійснювати фізичне захоплення і особистий обшук підозрюваних на місці затримання, а інші – виявляти очевидців. У свою чергу, слідчий забезпечує своєчасне процесуальне оформлення затримання і проведення відповідних слідчих (розшукових) дій, що фіксують обставини злочинної діяльності затриманих.

До затримання по цій категорії кримінальних проваджень доцільно залучати не тільки слідчих та оперативних працівників, але й експерта-криміналіста, в окремих випадках – співробітників силових підрозділів МВС, а також жінок (оскільки може виникнути необхідність проведення особистого обшуку особи жіночої статі). У випадку затримання іноземця (іноземців) доцільним є залучення перекладача.

Важливо також провести інструктаж осіб, які будуть брати участь у затриманні. Під час інструктажу необхідно звернути увагу на такі питання: 1) заходи забезпечення особистої безпеки при затриманні осіб, які вживають наркотичні засоби, психотропні речовини, їх аналоги (про можливу наявність у затримуваного шприців із зазначеними речовинами, зброї, вибухових речовин, вибухових пристроїв, захворювання на ВІЛ та іншу невиліковну хворобу, що небезпечна для життя людини, агресивну та неадекватну поведінку); 2) можливе спостереження з боку співучасників; 3) потенційну можливість захоплення заручників з осіб, що

знаходяться поруч; 4) вірогідність приховування, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та інших можливих речових доказів, позбавлення від них; 5) необхідність відеофіксації процесу затримання та вилучення наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів; 6) інші питання (певні особливості особи затримуваних, специфічні нетипові властивості місця проведення затримання, інша інформація, яка може бути корисною при проведенні затримання).

Щоб запобігти знищенню предметів, які можуть стати речовими доказами (наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів), необхідно одному чи кільком членам групи затримання доручити здійснювати безперервне спостереження за затримуваним з самого початку операції і всі рухи затримуваного фіксувати на фото- та відеотехніку, а також заздалегідь попередити понятих про можливість таких дій з боку затримуваних. Якщо ж таке трапилось, необхідно ретельно оглянути місце затримання і належним чином зафіксувати на фото- чи відеотехніку, а також зазначити про це у відповідних процесуальних документах.

Під час проведення затримання в кримінальних провадженнях про організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів необхідно в установленому порядку зафіксувати речові докази. Слід зафіксувати місце розташування зазначених речовин у затримуваного (при знаходженні пакетів або згортків на тілі – провести фотографування або відеозйомку; у руці – шляхом захоплення оперативними співробітниками рук затримуваного з утриманням таким чином в його руках пакетів або згортків тощо; при проковтуванні або іншому введенні наркотиків усередину організму необхідно після затримання зробити рентгенівські знімки внутрішніх органів, УЗІ тощо. Також рекомендується зафіксувати передачу і місцезнаходження грошей і цінностей, виявити і зберегти відбитки пальців на упакуванні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів.

Практичні дії із затримання, як правило, починаються: 1) з блокування всіх виходів із зони проведення операції; 2) зі встановлення стаціонарних наглядових пунктів на всіх значущих напрямах руху як групи затримання, так і осіб, що беруть участь у злочинній діяльності; 3) з огорожі вільного проходу до місця затримання сторонніх осіб; 4) з порушення експлуатаційних якостей транспортних засобів, якими можуть скористатися затримувані; 5) блокування всіх каналів зв'язку осіб, відносно яких проводиться операція; 6) з підготовки додаткових джерел освітлення і ліквідації джерел світла, що заважають спостереженню; 7) з доповіді всіх окремих груп керівникові операції про свою готовність приступити до затримання [5, с. 94–95].

Після визначення готовності до проведення операції можна приступити до затримання. Можливі такі варіанти проникнення всередину приміщення: 1) шляхом вибивання (злому) вхідних дверей; 2) шляхом вилучення ключів від вхідних дверей у одного з мешканців і використання їх для проникнення в приміщення; 3) проникнення в житло при виході з приміщення одного з покупців наркотичних засобів; 4) проникнення в квартиру особи, яка збуває наркотичні засоби під виглядом покупця наркотику при здійсненні перевірочної закупівлі; 5) відключення комунікацій і використання моменту покидання квартири кимось із мешканців для з'ясування причин відключення тієї або іншої послуги; 6) використання умовних сигналів за інформацією, отриманою від раніше затриманих відвідувачів цього приміщення; 7) закидання всередину приміщення димошумової гранати і захоплення людей, що вибігли з приміщення [7, с. 135–136].

Після закінчення затримання осіб, причетних до незаконного обігу наркотиків, представники правоохоронних органів власноручно фіксують у відповідному

документі (рапорті на ім'я свого начальника або протоколі допиту) всі обставини того, що відбувалося. При цьому зазначають факти, що можуть мати значення для подальшого розслідування кримінальної справи (у першу чергу – про появу в зоні їх уваги матеріальних об'єктів, їх приналежність, про осіб, що торкалися до цих предметів, і тому подібне) [5, с. 95].

За результатом затримання складається протокол. До протоколу затримання доцільно долучити довідку з результатами медичного огляду підозрюваної особи (осіб) працівниками охорони здоров'я – краще наркологами на предмет виявлення ознак наркотичного сп'яніння [6, с. 95–96]. У тому випадку, якщо підозрювана особа (особи) проковтнула або ввела наркотичну речовину всередину організму іншим чином, і після проведення затримання були зроблені рентгенівські знімки внутрішніх органів, УЗІ тощо, необхідно до протоколу затримання долучити відповідні рентгенівські знімки, довідку з результатами обстеження підозрюваної особи (осіб) іншими медичними методами (УЗІ тощо).

Тактика затримання істотно варіюється, залежно від змін у ситуації: злочинці можуть вибрати варіант втечі, чинити опір, взяти заручників тощо. Керівник затримання, як правило, готовий до будь-якого розвитку подій [5, с. 95].

При затриманні учасників незаконного обігу наркотиків у житлі слід забезпечити постійний контроль за вікнами і балконними дверима квартири на випадок втечі кого-небудь із затримуваних або скидання наркотичних засобів, або інших викривальних предметів [7, с. 135].

Особливо небезпечні при затриманні рецидивісти, які мають злочинний досвід і знайомі з прийомами затримання і методами оперативної роботи, тому майже завжди готові до активного опору, аж до озброєного [10, с. 131–132]. Додаткові труднощі виникають при затриманні осіб, що входять у злочинні наркоугрупування, що складаються з представників ряду національних (етнічних) діаспор, – циганської, таджицької, чеченської тощо [6, с. 101]. Саме тому з дотриманням необхідної обережності (позбавлення можливості переговорів злочинців між собою, їх втечі, знищення предметів, які можуть стати доказами у справі) затриманий доставляється в найближчий підрозділ органу внутрішніх справ, у якому відомості про вилучені речові докази заносяться в протоколи і фіксуються при понятих [1, с. 222].

Для вдосконалення методики розслідування цих злочинів доречно вирішити питання про затримання та утримання підозрюваної особи на час проведення експертизи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Батій О.С.* Особливості затримання осіб, які здійснюють злочинну діяльність у сфері обігу наркотичних засобів / О.С. Батій // Заходи правоохоронних органів та громадськості з протидії наркозлочинності та наркоманії : зб. матеріалів наук-практ. конфер., (12–13 жовт. 2006 року) / МВС України. КНУВС. Департамент боротьби з незаконним обігом наркотиків. – К., 2006. – С. 218–222.

2. *Запорощенко Н.А.* Затримання підозрюваного в організації або утриманні місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів / Н.А. Запорощенко // Стан та перспективи розвитку правової культури в Україні : матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конференції. – Тернопіль, 2011. – С. 100–102.

3. Кримінально-процесуальний кодекс України : Закон України від 28 груд. 1960 року № 1001-05 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1001-05&p=1292689280502987.

4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651a-17.

5. *Махмудов В.И.* Расследование преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в приграничных регионах России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В.И. Махмудов. – Калининград, 2000. – 179 с.

6. *Пархоменко В.И.* Взаимодействие следователей, оперативных работников и специалистов при расследовании уголовных дел о незаконном обороте наркотический средств и психотропных веществ : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В.И. Пархоменко. – М., 2005. – 230 с.

7. *Петрунина А.Б.* Противодействие расследованию преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков и криминалистические методы его выявления и преодоления : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / А.Б. Петрунина. – М., 2006. – 249 с.

8. *Скригонюк М.І.* Криміналістика : навч. посіб. / М.І. Скригонюк – К. : Київський університет, 2004. – 518 с.

9. *Собко Г.М.* Конфіскація за кримінальним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Г.М. Собко. – К., 2008. – 201 с.

10. *Фуражкина И.И.* Противодействие расследованию наркопреступлений и пути его преодоления : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / И.И. Фуражкина. – Краснодар, 2004. – 205 с.

Отримано 15.01.2015

УДК 342.951(4/9)

Ю.С. Коллер,
кандидат юридичних наук

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті розглянуто досвід зарубіжних країн щодо притягнення до відповідальності за порушення правил дорожнього руху. Обґрунтовано необхідність запозичення позитивного досвіду цих країн для вдосконалення застосування заходів відповідальності за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху в Україні.

Ключові слова: *зарубіжний досвід, безпека дорожнього руху, штраф, відповідальність, транспортні засоби.*

В статье рассмотрен опыт зарубежных стран по привлечению к ответственности за нарушение правил дорожного движения. Обоснована необходимость заимствования положительного опыта этих стран для усовершенствования применения мер ответственности за нарушения в сфере безопасности дорожного движения в Украине.

Ключевые слова: *зарубежный опыт, безопасность дорожного движения, штраф, ответственность, транспортные средства.*

In the paper the experience of foreign countries to bringing to book for breaking traffic rules is considered. The necessity of borrowing the positive experience of these countries to improve the application of measures of responsibility for violations in the sphere of road traffic safety in Ukraine is grounded.

Keywords: *foreign experience, traffic safety, penalty, responsibility, vehicles.*

Потреба вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху пов'язується з небувалим в Україні зростанням дорожньо-транспортного травматизму, який значно випереджає показники більшості держав світу. Недотримання правил поведінки на дорогах є серйозною загрозою для життя та здоров'я населення, що зумовлює підвищений рівень уваги з боку держави та суспільства на випадки порушень транспортної дисципліни учасниками дорожнього руху. Тому на цей час пріоритетним завданням для суспільства, яке повинно вирішуватися на державному рівні, є забезпечення безпечних умов дорожнього руху.

Одним із засобів забезпечення безпеки дорожнього руху є дієвий та справедливий механізм притягнення до відповідальності (як адміністративної, так і кримінальної) порушників транспортної дисципліни. Узагальнення практики правозастосовних органів свідчить про те, що вони зіштовхуються з певними труднощами в застосуванні норм про відповідальність за правопорушення в цій сфері. Це обумовлено низкою чинників, до яких відносяться недоліки в конструюванні чинних у цій сфері правових норм, у розумінні об'єктивних і суб'єктивних ознак цих діянь, відсутності єдності в наукових рекомендаціях цілої гами важливих питань.

Удосконалення національного законодавства можливе лише після детального вивчення й аналізу відповідного зарубіжного законодавства, виявлення в ньому

переваг та недоліків. За таких умов виникає потреба в дослідженні зарубіжного досвіду притягнення до відповідальності за порушення правил дорожнього руху тих країн, правові системи яких найбільш схожі з системою права України.

Необхідно зауважити, що окремі теоретичні та практичні питання адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху досліджували такі вчені, як А.В. Гаркуша, Г.К. Голубєва, Т.О. Гуржій, В.В. Донський, В.В. Єгупенко, М.А. Микитюк, Р.І. Михайлов, В.Ф. Муцко, І.В. Новасардова, О.Ю. Салманова, А.О. Собакарь, А.М. Подоляка, Є.В. Циба, А.В. Червінчук, В.М. Шудріков та інші. Однак питання щодо притягнення до відповідальності за порушення правил дорожнього руху в зарубіжних країнах досліджувалися лише фрагментарно. Зазначене зумовлює актуальність цієї статті, метою написання якої є дослідження досвіду зарубіжних країн щодо притягнення до відповідальності за порушення правил дорожнього руху для вдосконалення застосування заходів відповідальності за правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху в Україні.

Як в Україні, так і в більшості інших країнах щодо водіїв-порушників ПДР передбачені різні покарання. Однак, на відміну від українських, зарубіжні заходи покарання за змістом та суворістю направлені на подальше підвищення дисципліни та безпеки дорожнього руху.

Штрафи за порушення ПДР у більшості країнах різні, але всюди їх об'єднує єдиний принцип покарання: сплативши за певне порушення штраф, у водія зникає бажання повторювати це порушення. У багатьох країнах застосовуються штрафи встановленого розміру (так звані фіксовані штрафи), які накладаються органами поліції. За деякі порушення штрафи фіксованого розміру стягуються на місці здійснення порушення (у Німеччині, Франції, Швеції). Суму штрафу може визначати інспектор на місці та виписувати штрафну квитанцію.

У інших випадках розмір штрафу визначає суд. У деяких країнах (наприклад, Швеція, Фінляндія) діють правила так званого денного штрафу (денні тарифи). Згідно з цими правилами сума штрафу залежить від виду порушення, фінансового стану, щомісячного доходу, психологічного стану, кількості утриманців, стажу водія та інших даних порушника.

Суди розглядають справи про порушення Правил дорожнього руху або в разі несплати штрафу, або в разі грубих порушень, що мали серйозні наслідки. У Великобританії ж, де встановлені фіксовані штрафи у розмірі 20 або 40 фунтів стерлінгів, порушники караються, в основному, відповідно до судових рішень, винесених судами одноосібно без необхідності явки порушника. У Німеччині фізична особа в разі вчинення проступку у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху сплачує штраф від 5 до 1000 євро, а юридична особа – не більше 500 тис. євро (у разі необережного порушення) або 1 млн. євро (у разі навмисного порушення) [1, с. 27–28].

Той, хто після порушення Правил дорожнього руху отримав повідомлення про сплату грошового штрафу, повинен у двотижневий термін оплатити його або опротестувати. Цей термін обчислюється з моменту доставки повідомлення поштою. У разі невчасної оплати штрафу розмір його в більшості країн автоматично збільшується. Якщо ж оплату штрафу за незначне порушення проведено оперативно (в короткий термін), порушнику може бути як заохочення повернено частину штрафної суми (США). У деяких країнах у повідомленні про необхідність оплати штрафу зазначаються конкретні терміни, які також можуть бути різними: у Великобританії – до 28 днів, Японії – до 10 днів, Швеції відповідно до закону про стягнення штрафів – до 2 років.

У Норвегії за перевищення встановленої швидкості інспектор має право оштрафувати водія у межах 500 $, у Турції п'яного водія, який встиг порушити одразу декілька пунктів Правил, можуть оштрафувати до 1000 $, а в Австрії за розмову по мобільному телефону під час керування транспортним засобом водій має сплатити штраф у розмірі 300 євро. За порушення швидкісного режиму (перевищення встановленої швидкості) інспектор має право оштрафувати водія в Англії – до 1500 $, у Німеччині – до 500 євро, в США – до 150 $, у Голландії – до 170 $, у Росії – аж до позбавлення прав.

За проїзд на червоне світло штраф у Великобританії становить до 1800 $, у Норвегії – 375 $, у Франції – 760 євро, в Японії – 417 $ або позбавлення волі з притягненням до виправних робіт на строк до 6 місяців, у Росії – позбавлення прав до півроку. За порушення правил паркування штраф у Великобританії становить до 1000 $, у Греції – 62 $ і вилучення номерів, у Швеції – до 87 євро, у США – 35 $, в Іспанії – 150 $, у Голландії – 35 $, у Франції – 15 $, в Японії – 835 $ та позбавлення прав до 6 місяців.

За керування у нетверезому стані: у Данії штраф становить 450 євро або позбавлення волі на строк від 14 діб до 10 років залежно від ступеня сп'яніння; у Сполучених Штатах – в середньому від 250 до 1000 $ або позбавлення прав від 3 до 6 місяців, або позбавлення волі на строк від 1 доби до 1 року, а повторне порушення протягом 10 років для порушника обійдеться штрафом до 5000 $ або тюремним ув'язненням від 48 годин до 5 років.

У сучасних умовах не менш цікавим є японський досвід застосування відповідальності за порушення у сфері безпеки дорожнього руху. Особливістю японських Правил дорожнього руху є те, що за будь-яке їх порушення водія можуть позбавити водійських прав. За проїзд на заборонений сигнал світлофору водія можуть не лише оштрафувати на 400 $, але й піддати тюремному ув'язненню із залученням до виправних робіт на строк до півроку. За перевищення дозволеної межі швидкості покарання застосовується диференційовано, залежно від тяжкості скоєного порушення (штраф 800 $ вважається м'яким покаранням). До них можуть додатися позбавлення водійського посвідчення і виправні роботи на строк до півроку.

Взагалі в Японії покарання у вигляді тюремного ув'язнення встановлюється за такі порушення Правил дорожнього руху: експлуатація транспортних засобів, що знаходяться в неналежному технічному стані (до трьох місяців); порушення правил проїзду залізничних переїздів (до шести місяців); керування транспортним засобом особою, яка не має водійського посвідчення (до двох років;) передача керування транспортним засобом особі, яка знаходиться у стані сп'яніння, або керування транспортним засобом у стані сп'яніння (до трьох років); пошкодження технічних засобів організації дорожнього руху (до п'яти років) [2].

Не менш цікавим із європейських держав, на нашу думку, є також досвід Німеччини, де діють Федеральні закони, що регулюють дорожній рух, встановлюють загальні правила поведінки та відповідальності всіх учасників дорожнього руху. Основним законом є Strassenverkehrsgesetz (Закон про дорожній рух), а також інші закони, що регулюють правові відносини у сфері дорожнього руху, реєстрації транспортних засобів, відповідальності осіб, що беруть участь у дорожньому русі, тощо. Вони всі об'єднані в загальний документ Strassenverkehrsrecht (Право дорожнього руху) [3].

Як свідчать дані Федерального статистичного відомства у Вісбадені, на дорогах Німеччини стало менше дорожньо-транспортних пригод зі смертельними наслідками. Однією з причин зниження кількості ДТП є "драконівські заходи" щодо злісних порушників правил дорожнього руху. Згідно з німецьким

законодавством недбайливі водії зобов'язані пройти медично-психологічні огляди, під час яких медики та психологи вирішують можливість людини за своїми психологічними якостями керувати автомобілем, при цьому не піддаючи умисно небезпечності своє та інші життя. Наразі лише небагатьом вдавалося пройти підступний тест з першого разу. Успішно витримує тест менше половини водіїв-порушників, останні ж позбавляються прав назавжди [4].

У Німеччині, як й у більшості країн світу, "сухого закону" для водіїв немає. Однак уміст алкоголю в крові не повинен перевищувати 0,5 проміле. Від 0,5 до 0,79 застосовуються штрафні санкції – 200 DM плюс два бали; від 0,8 до 1,09 штрафні санкції – 1500 DM плюс 4 бали та позбавлення прав на 3 місяці; при наявності в крові 1,1 проміле та вище – суд визначає в таких випадках покарання від великого грошового штрафу до позбавлення волі. При цьому для того, щоб опинитися в місцях позбавлення волі, не потрібно скоювати дорожньо-транспортні пригоди (керування транспортним засобом з такою мірою вмісту алкоголю в крові вважається кримінальним злочином). Що ж стосується водійського посвідчення, то воно при вилученні знищується і вся процедура отримання нового посвідчення займає близько півроку, оскільки все оформлюється заново.

У разі, якщо в крові порушника виявиться більш 1,6 проміле алкоголю, то позбавлення прав може бути тривалим або постійним. Такого водія примушують пройти спеціальне медичне обстеження. Крім того, якщо водій, у крові якого вміст алкоголю перебуває в межах встановленої норми, скоїв порушення правил дорожнього руху, а експрес-контроль зафіксував не менш 0,3 проміле алкоголю, то санкції за таке порушення різко посилюються.

Взагалі за скоєння грубих порушень Правил дорожнього руху німецьким водіям не тільки виписують штраф, але й нараховують штрафні пункти, які вносяться до так званої центральної картотеки Федерального відомства автодорожнього транспорту. У його базі даних нараховується близько 9 млн оштрафованих водіїв. До картотеки заносяться всі штрафи від 40 євро. Штрафні пункти погашаються через два роки автоматично, якщо за зазначений період порушник не отримав нові пункти [4].

Уряд ФРН прийняв рішення стягувати штрафи більше 70 євро з жителів ФРН, що порушили правила дорожнього руху в інших країнах ЄС. Наразі німці, оштрафовані за порушення правил за межами своєї країни, після повернення додому могли не оплачувати квитанції з вимогою сплати штрафу, що приходили до них поштою. При цьому німецька держава не притягувала їх до відповідальності. Виняток становила Австрія, уряд якої раніше уклав з німецькою владою договір про взаємне переслідування порушників ПДР. У інших країнах місцевим поліцейським не залишалося нічого іншого, окрім як брати штрафи на місці. Це була єдина можливість покарати німецьких порушників. Нововведення дозволяє німецьким фінансовим відомствам щороку додатково збирати до бюджету до 10 млн євро. Для цього створено близько 100 нових робочих місць [4].

Неофіційний статус "краю найбезпечніших доріг у Європі" [208, с. 48] отримала Швейцарія завдяки зниженню смертності на дорогах у зв'язку з послідовною політикою держави в цій сфері та запровадженню цілеспрямованих заходів щодо відповідальності за порушення у сфері дорожнього руху. Окрім дорожньої поліції, за порядком у Швейцарії стежать за допомогою відеокамер та фотоапаратів, а в черговій частині підрозділів дорожньої поліції встановлена велика кількість моніторів, на яких відображено весь рух.

Істотно зросли вимоги щодо безпеки транспортних засобів та учасників дорожнього руху: віднедавна автомобілі заборонено обладнувати відкидними

сидіннями; всі мопеди, скутери та квадроцикли оснащуються засобами захисту від фронтальних зіткнень, а їх пасажири зобов'язані користуватися шоломами; незалежно від часу доби рух транспортним засобам дозволений тільки з увімкненими фарами; "поріг" вмісту алкоголю в крові водія знижено в півтора рази (з 0,8 до 0,5 пр.) [5, с. 31].

Досить високу ефективність у зарубіжних країнах набула автоматична фіксація порушень Правил дорожнього руху. Заслуговує на увагу досвід патрулювання і реагування на правопорушення на дорогах, який застосовує поліція США. У кожного патрульного автомобіль обладнаний за останнім словом техніки: дві відеокамери, два відеомагнітофона. Всі авто обладнані комп'ютерами. Отримавши сигнал про правопорушення, поліцейський за мить уже бачить, де саме скоєно порушення, бо має електронну карту міста. Таке оснащення дозволяє реагувати блискавично – впродовж декількох хвилин на місце скоєння злочину прибуває одразу декілька патрульних машин. Таку практику першим запровадив Департамент Нью-Йорка, назвавши її "теорією розбитої шибки". Тобто найдрібніше порушення громадського порядку – цілком достатній привід для виклику патруля. Американські правоохоронці все частіше виконують функції соціального захисту й підтримки населення [6, с. 80].

Враховуючи викладене вище, можна зробити висновок щодо необхідності запозичення досвіду зарубіжних країн стосовно: видів адміністративних стягнень за порушення правил дорожнього руху (зокрема, систему адміністративних стягнень може бути доповнено такими заходами, як обмеження, заборона або припинення діяльності суб'єкта господарювання); розмірів адміністративних штрафів (встановлюється здебільшого в розмірі реальної шкоди, а в деяких державах до суми реальної шкоди додається ще й майновий розмір наслідків, які ця шкода завдасть у майбутньому); запровадження системи нарахування штрафних балів (США, Канада, Великобританія); застосування комбінації з різних санкцій (наприклад, у Норвегії вилучення посвідчення водія застосовується як додатковий захід покарання в поєднанні зі штрафом і тюремним ув'язненням); стягнення штрафу на місці скоєння адміністративного правопорушення (Німеччина, Швеція, Швейцарія, Франція); встановлення покарання за найнебезпечніші порушення правил дорожнього руху у вигляді тюремного ув'язнення (Японія); законодавчого закріплення довічного позбавлення права на керування транспортними засобами (Данія, Норвегія); вдосконалення технічних засобів організації та нагляду за дорожнім рухом тощо.

Ми вважаємо, що вдосконалення законодавства України про адміністративну відповідальність у сфері безпеки дорожнього руху з урахуванням зарубіжного досвіду має відбуватись таким чином, щоб зберегти позитивні надбання національної системи права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Банчук О.А.* Адміністративне деліктне законодавство : зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / автор-упорядник О.А. Банчук. – К., 2007. – 912 с.

2. Правила дорожного движения в Японии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : //www.avtotut.ru/law/pdd_za_rubezhom/PDDusa/ChinaJapan/.

3. Strassenverkehrsrecht – 3, aktualisierte Auflage- Berlin; Bonn : Regensburg; Walhalla, 1995 (Gesetze der Bundesrepublikdeutschland). – S 9–53.

4. Безопасность дорожного движения : опыт Германии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.rodon.org/society-111112114049.

5. Roads accidents data : Switzerland (1998-2008). – Bern : DETEC, 2009. – 83 p.

6. *Гаркуша А.В.* Адміністративно-примусова діяльність підрозділів ДАІ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Гаркуша. – Ірпінь, 2004. – 208 с.

Отримано 17.02.2015

УДК 342.9:656.13

М.Г. Поліщук,
здобувач кафедри адміністративного права
Інституту права ім. Володимира Великого МАУП

ПОПЕРЕДНЄ РОЗСЛІДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ ТА УЧАСТЬ АДВОКАТА В ТАКИХ ПРОВАДЖЕННЯХ

У статті розглядаються питання стадії попереднього розслідування обставин справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху та участі адвоката в цій стадії. Встановлено, що участь адвоката в зазначеній стадії в нормативних документах не визначена. Крім того, не встановлена і сама стадія попереднього розслідування. На основі проведеного аналізу внесено окремі пропозиції щодо участі адвоката та визначення стадії попереднього розслідування.

Ключові слова: *стадії адміністративного процесу, попереднє розслідування, участь адвоката в адміністративному процесі, вузький та широкий підхід до визначення стадій адміністративного провадження.*

В статье рассматриваются вопросы стадии предварительного расследования обстоятельств дел об административных правонарушениях в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и участия адвоката в данной стадии. Установлено, что участие адвоката в выделенной стадии в нормативных документах не обозначена. Кроме того, не обозначена сама стадия предварительного расследования. На основе проведенного анализа внесено отдельные предложения относительно участия адвоката и определения стадии предварительного расследования.

Ключевые слова: *стадии административного процесса, предварительное расследование, участие адвоката в административном процессе, узкий и широкий подходы к определению административного производства.*

In the paper the questions about the preliminary investigation stage of the cases of the administrative transgressions in the sphere of traffic security and participation of advocate in the mentioned stage are considered. It is stated, that the participation of advocate in the mentioned stage are not outlined legally. The legal status of the preliminary investigation stage was not outlined too. On the basis of the analysis several propositions for the participation of advocate and outlining the stage of preliminary investigation have been formulated

Keywords: *stages of administrative procedure, preliminary investigation, participation of the advocate in administrative procedure, narrow and wide approaches to the notion of administrative procedure*

В адміністративному процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху поділяється на

стадії, які, у свою чергу, поділяються на етапи, які поділяються на дії. Разом з тим, у науці не існує єдиної думки щодо кількості проваджень в адміністративному процесі. Одні автори виділяють чотири основних стадії, інші 5 або більше. Тим більше що від кількості стадій залежить саме здійснення процесу провадження.

У сучасних наукових джерелах кількість проваджень пов'язують також з галуззю, в якій вони здійснюються, але ця думка вимагає додаткового обґрунтування. Також кількість проваджень змінюється від того, де розглядається справа про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, якщо така справа розглядається в судовому засідання, то виокремлюється одна кількість стадій, якщо вона розглядається у квазісудовому порядку працівниками Державної автомобільної інспекції, то може виділятися менше стадій.

Разом з тим, у жодному нормативному документі немає посилання на статус адвоката та його участь у зазначених провадженнях.

Метою цієї статті є визначення кількості проваджень у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, виділення стадії попереднього розслідування в таких провадженнях та впливу кількості проваджень на рішення у справах та їх перегляду, а також участі адвоката у всіх стадіях адміністративного процесу.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення неодноразово розглядалися в юридичній літературі. У більшості випадків вчені виокремлюють чотири основних провадження: порушення справи, адміністративне розслідування, тобто підготовка до розгляду, власне розгляд справи та виконання рішення. Такої тачки зору притримуються Стеценко С.Г., Кузьменко О.В. [1; 2] та ряд інших дослідників. Разом з тим, існують інші підходи до визначення кількості проваджень в адміністративному процесі під час розгляду справ про адміністративні правопорушення. Бандурка О.М., та Мінка Т.В. вважають, що існує також стадія оскарження рішення, але вона не є обов'язковою [3; 4]. Існують також інші підходи до визначення кількості проваджень в адміністративному процесі [5]. Однак чіткого визначення стадій адміністративного процесу та їх взаємозв'язку в юридичній літературі немає.

Було зроблено окремі спроби визначити стадії адміністративного процесу в нормативних документах. Так, наприклад, у наказі МВС України "Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС України матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху" [6] зроблено спробу визначити стадії адміністративного провадження. Їх виділено п'ять: стадія порушення справи про адміністративне правопорушення, стадія підготовки до розгляду, стадія розгляду та винесення рішення, стадія виконання рішення та стадія оскарження.

Разом з тим, як уже згадувалося, нормативні документи не визначають, коли і як у провадженнях стосовно адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху беруть участь адвокати і які вони мають повноваження.

Розглядаючи питання про участь адвоката в адміністративному процесі при розгляді справ про адміністративні правопорушення в судах, необхідно проаналізувати стадії такого процесу. Водночас треба порівняти стадії участі адвоката в адміністративному та кримінальному процесі, а також при розгляді справ посадовими особами органів внутрішніх справ України.

Слід зазначити, що існує декілька підходів до визначення кількості стадій адміністративного провадження. Пропонується поділити ці підходи на вузьке або загальне розуміння адміністративного провадження та широке або детальне.

Представники вузького розуміння адміністративного провадження виокремлюють основні чотири стадії цього провадження:

– порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення чи адміністративний проступок, куди входять складання протоколу про адміністративне правопорушення, збирання доказів та надсилання матеріалів за належністю (підвідомчістю);

– розгляд справи про адміністративне правопорушення та адміністративний проступок, аналіз доказів, заслуховування порушника, адвоката і прийняття рішення у справі або винесення постанови;

– перегляд справи у зв'язку з оскарженням чи опротестуванням винесеного рішення або постанови (ця стадія не є основною, адже не всі справи переглядаються);

– виконання рішення чи постанови у справі [7; 8; 9].

Іншу думку стосовно кількості стадій адміністративного провадження мають Стеценко С.Г. [1], Івчук С.І. [5] та деякі інші вчені [10]. Вони поділяють стадії адміністративного процесу на такі: виявлення адміністративного правопорушення, фіксація виявленого адміністративного правопорушення шляхом складання відповідного протоколу, попереднє адміністративне розслідування, збирання та фіксація доказів, визначення підвідомчості справи, підготовка справи до розгляду в суді чи посадовою особою державного органу, розгляд справи в суді чи посадовою особою органів внутрішніх справ чи інших державних органів, винесення рішення або прийняття постанови у справі, оголошення рішення чи постанови особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, оскарження рішення чи постанови у справі про адміністративне правопорушення, перегляд рішення чи постанови у справі уповноваженим органом, виконання рішення чи постанови по справі [5].

На нашу думку, така класифікація більш прийнятна, адже в цьому випадку ми можемо визначити питання участі адвоката в кожній стадії адміністративного провадження.

Питання про участь адвоката в кожній стадії адміністративного провадження є проблемним, адже, наприклад, при фіксації порушення правил і норм, встановлених законодавством, у першій стадії адміністративного провадження (складання протоколу про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) є дискусійним, але водночас така участь може бути реальною, адже водій чи інший учасник дорожнього руху може заявити, що протокол стосовно порушення ним правил дорожнього руху складається незаконно і він не буде підписувати його до прибуття на місце порушення адвоката.

Цей шлях є теоретично можливий, але він викликає досить великі заперечення з боку працівників Державної автомобільної інспекції. У ситуації, коли водій порушив правила дорожнього руху вночі, коли викликати адвоката практично неможливо, звичайно, участь адвоката є практично неможливою. Разом з тим, працівники Державної автомобільної інспекції повинні враховувати таку ситуацію, тим більше що в багатьох країнах згадана практика успішно застосовується.

Участь адвоката в інших стадіях провадження, звичайно, не викликає заперечень, адже законодавством не передбачено, саме в якій стадії адвокат має право брати участь.

Найбільш дискусійним, на нашу думку, є питання участі адвоката в стадіїї попереднього розслідування. У стадії попереднього розслідування адвокат може подавати клопотання, надавати докази та опитувати свідків, які можуть підтвердити чи заперечити факт адміністративного правопорушення. Разом з тим, таке положення необхідно чітко сформулювати в законодавстві.

На нашу думку, виокремлення стадії попереднього розслідування необхідне для встановлення всіх обставин правопорушення, перевірки матеріалів автоматичних камер фіксації правопорушень, встановлення свідків, які були присутніми під час вчинення порушень правил дорожнього руху, та інших фактів. При цьому адвокат має право самостійно надавати докази, вимагати проведення експертиз, відшукувати та опитувати свідків та т. ін.

На стадії підготовки до розгляду справи про адміністративне правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху адвокат може перевіряти наявність ксіх документів і матеріалів, необхідних для розгляду справи в судовому засіданні, доброякісність зібраного матеріалу, повноту проведеної перевірки, а також чи може суд розглядати зазначену справу, тобто чи це входить до юрисдикції суду [11].

Дотримання підвідомчості при розгляді справ про адміністративні правопорушення є важливою гарантією законності в адміністративному процесі. На етапі підготовки справи до розгляду треба з'ясувати, чи належить до компетенції цього суду питання щодо розгляду конкретної справи, чи не порушені правила підвідомчості та підсудності при направленні матеріалів на розгляд конкретному суду [12].

З метою визначення підвідомчості справи необхідно співставити норми статті 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення з відповідною статтею особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення [13].

Крім того, суддя при вирішенні питання про підвідомчість має також здійснити заходи щодо правової кваліфікації адміністративного правопорушення, тобто вияснити, чи відповідають обставини, які зафіксовані в протоколі про адміністративне правопорушення, зазначеній статті Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення. На такі обставини звертає увагу Верховний Суд України [14], який підкреслює, що в разі неправильної кваліфікації статті Кодексу України про адміністративні правопорушення суд має повернути як протокол, так і інші матеріали до органу чи посадової особи, яка їх склала.

Неправильна кваліфікація правопорушень, яка вчинена при складанні протоколу про адміністративне правопорушення, може бути результатом розгляду справи органом, який не має повноважень його розглядати і, відповідно, винесення незаконних постанов чи рішень, які в подальшому мають бути скасованими [15, с. 82].

Адвокат, який бере участь у розгляді справи, також має право перевіряти подібні факти і відповідно реагувати на виявлення порушень.

Разом з тим, якщо суд, який отримав матеріали справи, не має права її розглядати, він повинен направити цю справу за підсудністю іншому суду або за підвідомчістю іншому державному органу. Однак такі процесуальні дії не закріплені в законодавстві України [16].

Не існує чітко встановленої процедури щодо документу, який є підставою для направлення справи за належністю. На практиці одні суди направляють справи з відповідним супровідним листом, а інші шляхом винесення постанови.

Окремі вчені, які досліджували питання адміністративно-деліктних правовідносин, пропонують, щоб відправлення матеріалів до іншого суду за підсудністю або іншого органу за підвідомчістю відбувалося лише на основі винесення конкретної постанови [17, с. 146].

Вони стверджують, що винесення такої постанови – це застосування аналогії з цивільним і кримінальним процесом, а з іншого боку, саме винесення постанови є підґрунтям для пересилання справи, і копія постанови зберігається в суді, який

її прийняв. Крім того, зазначені автори переконливо доводять, що Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає прийняття судом процесуальних документів, а направлення справи до іншого суду чи посадової особи іншого державного органу є процесуальною дією.

За дотриманням такої процедури повинен слідкувати і адвокат, який бере участь у розгляді справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з забезпеченням безпеки дорожнього руху.

Окремо слід визначити питання про місце розгляду справи. Відповідно до статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення справи про адміністративні правопорушення розглядаються за місцем їх вчинення. Разом з тим, саме при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що пов'язані з порушенням правил дорожнього руху, виникають проблеми. Наприклад, у суді розглядається справа про порушення правил дорожнього руху, яке кваліфікується за статтею 124 Кодексу України про адміністративні правопорушення "Порушення правил дорожнього руху, що спричинило пошкодження транспортних засобів, вантажу, автомобільних доріг, вулиць, залізничних переїздів, дорожніх споруд чи іншого майна" [18]. У справі беруть участь дві або більше осіб, які підозрюються у вчиненні правопорушення. Місце їх проживання різне, тому визначити суд, до підсудності якого треба віднести питання розгляду справи, досить проблематично, і в результаті одна зі сторін, яка вважає, що розгляд справи повинен проводитися в суді, де вона проживає, має право на оскарження.

Кожна стадія провадження у справах про адміністративні правопорушення в цілому, так і про правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху поділяється на окремі етапи, етапи ж, у свою чергу, поділяються на дії.

Якщо вести мову про етапи, які становлять певне провадження, то ми повинні зазначити, що кожен етап провадження пов'язаний з наступним етапом і відсутність того чи іншого етапу може призвести до того, що в цілому стадія провадження буде незаконною, як і все провадження в цілому. Особливістю етапів є те, що вони спрямовані на вирішення конкретного окремого завдання в рамках стадії провадження.

Наприклад, на стадії попереднього адміністративного розслідування ми можемо виділити такі етапи: перевірка та фіксація інформації про фактичну наявність правопорушення, здійснення процесуальних дій щодо забезпечення провадження у справі, прийняття рішення про початок провадження або направлення справи для розгляду за підсудністю.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху неможливий без стадії попереднього розслідування, як і у більшості справ про адміністративні правопорушення. Попереднє розслідування повинне включати участь адвоката, адже саме при попередньому розслідуванні виявляється, чи може конкретна справа розглядатися в суді, чи вона може розглядатися працівниками Державної автомобільної інспекції, чи має повноваження той чи інший орган розглядати конкретну справу та т. ін.

Разом з тим, питання про участь адвоката в адміністративному процесі в попередньому розслідуванні нормативно не визначене, тому його треба визначати.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.

2. *Кузьменко О.В.* Курс адміністративного процесу : навчальний посібник / О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 208 с.

3. *Бандурка О.М.* Адміністративний процес : підручник для вищих навчальних закладів / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, – 288 с.

4. Адміністративно-процесуальне право : навчальний посібник / Т.П. Мінка, С.М. Алфьоров, Р.В. Миронюк та ін. – Х. : Право, 2013. – 352 с.

5. *Івчук С.В.* Неконфліктні провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Івчук. – К., 2012. – 208 с.

6. Про затвердження Інструкції з оформлення працівниками Державтоінспекції МВС України матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Наказ МВС України від 26 лютого 2009 року № 77 // Збірник нормативно-правових актів, що регламентують діяльність Державтоінспекції МВС України (1-е офіційне видання станом на 01.08.2009). – У 3 ч., ч. 2 / Кол. авторів за заг. ред. С.Г. Коломійця, С.М. Протченка. – К. : Департамент ДАІ МВС України, ДЮІ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, – 2009. – 846 с.

7. Адміністративне право України : підручник. – Вид. 2 / За заг. ред. Т.О. Коломоєць – К. : Істина, 2012. – 528 с.

8. Адміністративне право України. Академічний курс. У двох томах. – Том І Загальна частина / Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид. "Юридична думка". – 2004. – 584 с.

9. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.

10. *Лук'янець Д.М.* Адміністративно-деліктні відносини в Україні : теорія та практика правового регулювання : монографія. – Суми : ВТД "Університетська книга". – 2006. – 367 с.

11. *Беньковський С.Ю.* Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.Ю. Беньковський. – Ірпінь, 2009. – 19 с.

12. *Васильев А.С.* Административное право Украины (общая часть) : учебное пособие / А.С. Васильев. – Х. : "Одиссей", 2003. – 276 с.

13. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К. : Алерта, КНТ, ЦУЛ., 2010 – 684 с.

14. Про судову практику у справах про контрабанду та порушення митних правил : Постанова Верховного Суду України від 3 червня 2005 року № 8 // Вісник Верховного Суду України. – 2005. – № 6 (58). – С. 12.

15. *Масленников М.Я.* Административно-юрисдикционный процесс : Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях / М.Я. Масленников. – 1990. – 142 с.

16. *Анохіна Л.С.* Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.С. Анохіна – Х. : 2001. – 20 с.

17. *Олефір В.І.* Теоретичні засади та практичні проблеми судової адміністративно-деліктної діяльності : монографія / В.І. Олефір, В.В. Галунько, М.В. Лошицький, С.О. Короєд. – К. : МП "Леся", 2013. – 340 с.

18. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

19. *Демський Е.Ф.* Адміністративне процесуальне право України : навчальний посібник / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.

20. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства : в 2-х томах / В.К. Матвійчук, І.О. Хар ; за заг. ред. В.К. Матвійчика. – Том 1. – К. : КНТ. 2007. – 788 с.

Отримано 18.03.2015

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

УДК 347.73

Л. Острівна,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ АУДИТОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ

У статті висвітлюється такий аспект унормування аудиторської діяльності, як статус аудиторів та аудиторських фірм як суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Відсутність комплексного дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу зумовлює необхідність звернення до теоретичних розробок, які досліджують загальну категорію "правовий статус".

Ключові слова: *аудитор, аудиторська діяльності, первинний фінансовий моніторинг, внутрішній моніторинг.*

В статье освещается такой аспект нормирования аудиторской деятельности, как статус аудиторов и аудиторских фирм как субъектов первичного финансового мониторинга. Отсутствие комплексного исследования административно-правового статуса субъектов аудиторской деятельности в сфере финансового мониторинга обусловливает необходимость обращения к теоретическим разработкам, которые исследуют общую категорию "правовой статус".

Ключевые слова: *аудитор, аудиторская деятельность, первичный финансовый мониторинг, внутренний мониторинг.*

Such an aspect of rationing of auditor activity as the status of auditors and auditor firms as the subjects of primary financial monitoring is covered in the paper. Lack of a complex research of an administrative legal status of the subjects of auditor activities in the sphere of financial monitoring causes the need of the appeal to theoretical development which investigate the general category "legal status".

Keywords: *auditor, auditor activity, primary financial monitoring, internal monitoring.*

Сьогодні законодавство, яким регламентується професійна діяльність аудиторів і аудиторських фірм, перебуває в стадії оновлення. Триває активна робота над законопроектом "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо провадження аудиторської діяльності" від 29.03.2012 р. № 10285 для приведення його норм до вимог Директиви 2006/43/ЄС.

Слід акцентувати увагу на ще одному аспекті унормування аудиторської діяльності – статусі аудиторів та аудиторських фірм як суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Ефективність дотримання законодавства у сфері фінансового моніторингу як на національному, так і на міжнародному рівнях значною мірою залежить від якісного виконання своїх обов'язків аудиторами й аудиторськими фірмами як

спеціально визначеними суб'єктами первинного фінансового моніторингу. Одним з актуальних напрямів сучасної політики української держави є адміністративно-правове регулювання статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу.

Теоретичні питання адміністративно-правового статусу аудиторів та аудиторських фірм як спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу не висвітлювалися детально і змістовно в юридичній літературі. На сьогодні недостатньо досліджені питання адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу, у зв'язку з чим рівень розробленості можна охарактеризувати як початковий.

Крім того, відсутнє комплексне дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу з глибоким аналізом суперечностей і недоліків законодавства, яке його визначає, проблем організації ефективної діяльності аудиторів та аудиторських фірм як спеціальних суб'єктів первинного фінансового моніторингу з цього питання.

Відсутність комплексного дослідження адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу зумовлює необхідність звернення до теоретичних розробок, які досліджують загальну категорію "правовий статус".

Водночас правовий статус є багатоаспектною категорією, що:

– має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин: держави, суспільства, особи тощо;

– відображає індивідуальні особливості суб'єктів і реальне становище їх у системі багатоманітних суспільних відносин;

– не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій;

– визначає права й обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх удосконалення.

21 серпня 2010 р. набрав чинності в новій редакції Закон України "Про протидію відмиванню злочинних доходів". Серед внесених змін суттєвим є той факт, що суб'єктами первинного фінансового моніторингу стали представники нефінансових установ і професій, зокрема аудитори та аудиторські фірми України, яких підпунктом "г" п. 8 ч. 2 ст. 5 зазначеного Закону України було віднесено до категорії спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Такий статус суб'єктів аудиторської діяльності зумовлений специфікою їх діяльності як представників нефінансової професії та, безумовно, позначається на їх правах й обов'язках у сфері фінансового моніторингу. Так, відповідно до зазначеного Закону України суб'єктам аудиторської діяльності не потрібно призначати працівників, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, вони не складають програм і правил проведення фінансового моніторингу, не аналізують фінансовий стан та ін.

Варто зауважити, що аудиторська діяльність як підприємницька діяльність, яка відповідно до п. 1 ч. 3 Закону України "Про аудиторську діяльність" включає в себе організаційне і методичне забезпечення аудиту, практичне виконання аудиторських перевірок (аудит) та надання інших аудиторських послуг, здійснюється незалежними особами (аудиторами), аудиторськими фірмами, які уповноважені суб'єктами господарювання на проведення аудиту.

Відповідно до норм ст. 4 Закону України "Про аудиторську діяльність" аудитором може бути фізична особа, яка має сертифікат, що визначає її

кваліфікаційну придатність на зайняття аудиторською діяльністю на території України.

Нормами ст. 10 цього Закону зазначено, що сертифікація, тобто визначення кваліфікаційної придатності на зайняття аудиторською діяльністю аудиторів, здійснюється АПУ. Правом на отримання сертифіката наділено фізичних осіб, які мають вищу економічну або юридичну освіту, документ про здобуття якої визнається в Україні, необхідні знання з питань аудиту, фінансів, економіки та господарського права, досвід роботи не менше трьох років поспіль на посадах ревізора, бухгалтера, юриста, фінансиста, економіста, асистента (помічника) аудитора.

Наявність необхідного обсягу знань для отримання сертифіката визначається шляхом проведення письмового кваліфікаційного іспиту за програмою, затвердженою АПУ. Строк чинності сертифіката не може перевищувати п'яти років, а продовження строку чинності сертифіката здійснюється через п'ять років за підсумками контрольного тестування за фахом у порядку, встановленому АПУ. За проведення сертифікації справляється плата в розмірі, установленому АПУ, відповідно до кошторису витрат на утримання АПУ. Водночас порядок сертифікації аудиторів, які здійснюватимуть аудит банків, затверджується АПУ за погодженням з НБУ.

Згідно з нормами п. 1 ст. 5 Закону України "Про аудиторську діяльність" аудиторська фірма – це юридична особа, створена відповідно до законодавства, яка здійснює виключно аудиторську діяльність.

Крім того, право на здійснення аудиторської діяльності мають аудиторські фірми, включені до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів. Загальний розмір частки засновників (учасників) аудиторської фірми, які не є аудиторами, у статутному капіталі не може перевищувати 30 %. Керівником аудиторської фірми може бути тільки аудитор.

Нормами ст. 11 Закону України "Про аудиторську діяльність" зазначено, що реєстр аудиторських фірм та аудиторів – це база даних, що містить інформацію про аудиторські фірми та аудиторів, які займаються аудиторською діяльністю індивідуально як фізичні особи-підприємці (далі – Реєстр). Порядок ведення Реєстру визначається та забезпечується АПУ. Реєстр не рідше одного разу на рік публікується у фаховому виданні АПУ. Включеним до Реєстру аудиторським фірмам та аудиторам, зазначеним у частині четвертій цієї статті, видається свідоцтво відповідного зразка. За включення до Реєстру справляється плата в розмірі, установленому АПУ.

Крім того, нормами п. 4 ст.11 Закону зазначено, що аудиторські фірми та аудитори, які зареєстровані як фізичні особи-підприємці, мають право на здійснення аудиторської діяльності лише після включення їх до Реєстру.

Відповідно до наведеного вище, адміністративна правоздатність суб'єктів аудиторської діяльності починається з моменту отримання сертифіката, включення до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів.

Метою суб'єктів аудиторської діяльності згідно з нормами Закону України "Про аудиторську діяльність" є висловлення незалежної думки про достовірність бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання в усіх суттєвих аспектах та відповідність вимогам законів України, положень (стандартів) бухгалтерського обліку або інших правил (внутрішніх положень суб'єктів господарювання) відповідно до вимог користувачів (п. 2 ст. 3).

Згідно з нормами ст. 4 Закону України "Про аудиторську діяльність" аудитор має право займатися:

– аудиторською діяльністю як фізична особа-підприємець або у складі аудиторської фірми з дотриманням вимог зазначеного Закону та інших нормативно-правових актів;

– аудиторською діяльністю як фізична особа-підприємець лише після включення його до Реєстру аудиторських фірм та аудиторів.

Крім того, відповідно до норм ст. 9 зазначеного Закону суб'єкти аудиторської діяльності мають право на належні умови для якісного виконання аудиту, які повинні створити органи управління суб'єкта господарювання.

Нормами ст. 5 Закону України "Про аудиторську діяльність" зазначено, що аудиторам забороняється безпосередньо займатися іншими видами підприємницької діяльності, що не виключає їх права отримувати дивіденди від акцій та доходи від інших корпоративних прав, а також аудитору забороняється використовувати свої повноваження з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки чи пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб.

Також нормами цієї статті зазначено, що аудитором не може бути особа, яка має непогашену або не зняту судимість за вчинення злочину або на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

До прав аудиторів і аудиторських фірм як суб'єктів аудиторської діяльності норми ст. 18 Закону України "Про аудиторську діяльність" відносять такі права.

• Об'єднуватися в громадські організації за професійними ознаками, дотримуючись вимог цього Закону та інших законів. Нормами п. 2 ст. 18 Закону зазначено, що професійні організації аудиторів України сприяють підвищенню професійного рівня аудиторів, захищають соціальні та професійні права аудиторів, вносять пропозиції щодо подальшого вдосконалення аудиторської діяльності, виконують інші повноваження, передбачені їх статутами та положеннями.

• Самостійно визначати форми і методи проведення аудиту та надання інших аудиторських послуг на підставі чинного законодавства, стандартів аудиту та умов договору із замовником.

• Отримувати необхідні документи, які стосуються предмета перевірки і зберігаються як у замовника, так і в третіх осіб. Треті особи, які мають у своєму розпорядженні документи стосовно предмета перевірки, зобов'язані надати їх на вимогу аудитора (аудиторської фірми). Зазначена вимога має бути офіційно засвідчена замовником.

• Отримувати необхідні пояснення в письмовій чи усній формі від керівництва та працівників замовника.

• Перевіряти наявність майна, грошей, цінностей, вимагати від керівництва суб'єкта господарювання проведення контрольних оглядів, замірів виконаних робіт, визначення якості продукції, щодо яких здійснюється перевірка документів.

• Залучати на договірних засадах до участі в перевірці фахівців різного профілю.

Обов'язки суб'єктів аудиторської діяльності є невід'ємною складовою їх адміністративно-правового статусу, а отже, потребують детального дослідження.

Відповідно до норм ст. 19 Закону України "Про аудиторську діяльність" обов'язками суб'єктів аудиторської діяльності є:

– дотримання вимог цього Закону, а також Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" й інших нормативно-правових актів, стандартів аудиту, принципів незалежності аудитора та відповідних рішень АПУ;

– проведення аудиту та надання інших аудиторських послуг належним чином;

– повідомлення власників, уповноважених ними осіб, замовників про виявлені під час проведення аудиту недоліки ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності;

– збереження в таємниці інформації, отриманої при проведенні аудиту та виконанні інших аудиторських послуг, нерозголошення відомостей, що становлять предмет комерційної таємниці, і не використання їх у своїх інтересах або в інтересах третіх осіб;

– відповідальність перед замовником за порушення умов договору відповідно до договору та закону;

– обмеження своєї діяльності наданням аудиторських послуг та іншими видами робіт, які безпосередньо стосуються надання аудиторських послуг, у формі консультацій, перевірок або експертиз;

– своєчасне подання до АПУ звіту про свою аудиторську діяльність.

Спеціальні вимоги визначаються нормами ст. 20 Закону України "Про аудиторську діяльність", якими забороняється проведення аудиту аудитором:

– який має прямі родинні стосунки із членами органів управління суб'єкта господарювання, що перевіряється;

– який має особисті майнові інтереси в суб'єкта господарювання, що перевіряється;

– членом органів управління, засновником або власником суб'єкта господарювання, що перевіряється;

– працівником суб'єкта господарювання, що перевіряється;

– працівником, співвласником дочірнього підприємства, філії чи представництва суб'єкта господарювання, що перевіряється;

– якщо розмір винагороди за надання аудиторських послуг не враховує необхідного для якісного виконання таких послуг часу, належних навичок, знань, професійної кваліфікації та ступінь відповідальності аудитора;

– в інших випадках, у яких не забезпечуються вимоги щодо незалежності аудитора.

Водночас у примітці до ст. 20 Закону України "Про аудиторську діяльність" зазначено, що прямими родинними стосунками є родинні стосунки з близькими особами, зазначеними в Законі України "Про засади запобігання і протидії корупції" від 7 квітня 2011 р. Так, у п. 1 ст. 1 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" зазначено, що близькі особи – це подружжя, діти, батьки, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки, усиновлювачі, усиновлені, а також інші особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 4 зазначеного Закону.

Крім того, нормами ч. 3 ст. 20 Закону України "Про аудиторську діяльність" забороняється членам адміністративних, керівних та контролюючих органів аудиторських фірм, які не є аудиторами, а також засновникам, власникам, учасникам аудиторських фірм втручатися в практичне виконання аудиту в спосіб, що порушує незалежність аудиторів, які здійснюють аудит.

Відповідно до норм законодавства у сфері запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на аудиторів та аудиторські фірми покладається обов'язок стати на облік у Держфінмоніторингу України й отримати статус суб'єкта первинного фінансового моніторингу. У листі від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 Держфінмоніторинг України роз'яснює, що для того, щоб стати на облік, суб'єктам аудиторської діяльності необхідно заповнити форму обліку суб'єктів первинного фінансового моніторингу (№ 1-ФМ), яка розміщена на офіційному сайті Держфінмоніторингу України www.sdfm.gov.ua, і надіслати її

до Держфінмоніторингу. При цьому для кожного виду спеціально визначених суб'єктів існує окрема спрощена форма.

Після отримання належним чином заповненої форми обліку Держфінмоніторинг України повідомляє суб'єкта аудиторської діяльності про взяття його на облік та присвоєння йому облікового ідентифікатора.

Порядок взяття на облік суб'єктів первинного фінансового моніторингу визначено постановою КМУ "Деякі питання організації фінансового моніторингу" від 25 серпня 2010 р., яким для кожного виду спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу передбачено порядок подання інформації для взяття їх на облік. Зокрема, нормами п. 4 ст. 6 цієї постанови зазначено, що аудитори та аудиторські фірми подають Держфінмоніторингу України інформацію, необхідну для взяття їх на облік не пізніше ніж протягом трьох робочих днів із дати встановлення ділових відносин з клієнтом, який має намір вчинити один із правочинів, визначених ч. 1 ст. 8 Закону України "Про фінансовий моніторинг". До таких правочинів віднесено: купівлю-продаж нерухомості, управління активами клієнта, утворення юридичних осіб, купівля-продаж юридичних осіб, управління банківським рахунком або рахунком у цінних паперах тощо.

Відповідно до ст. 7 постанови КМУ "Деякі питання організації фінансового моніторингу" від 25 серпня 2010 р. суб'єкти аудиторської діяльності подають інформацію, необхідну для взяття суб'єкта на облік, на паперових носіях за формою, установленою Держфінмоніторингом України. Інформація обов'язково повинна містити відомості про реєстрацію суб'єкта; його місцезнаходження (місце проживання); відповідального працівника або особи, що тимчасово виконує його обов'язки. Інформацію про відокремлені підрозділи суб'єкта він подає в разі їх наявності.

У разі подання суб'єктом аудиторської діяльності інформації, необхідної для взяття його на облік, у неповному обсязі або з помилками, Держфінмоніторинг України повинен повідомити про це суб'єкта. У такому випадку суб'єкт аудиторської діяльності протягом трьох робочих днів з дати отримання відповідного повідомлення зобов'язаний подати інформацію в повному обсязі та без помилок.

На підставі поданої суб'єктом аудиторської діяльності інформації, необхідної для взяття його на облік, Держфінмоніторинг України протягом п'яти робочих днів із дати її надходження присвоює суб'єкту обліковий ідентифікатор – це комбінація з літер латинського алфавіту та цифр, яку Держфінмоніторинг України присвоює суб'єкту аудиторської діяльності під час взяття його на облік і яку використовує під час виконання обов'язків відповідно до Закону України "Про фінансовий моніторинг", також під час реєстрації та подання інформації Держфінмоніторингу України, подання запитів до державних органів щодо ідентифікації клієнтів та в інших визначених законодавством випадках.

Порядок формування та надання суб'єкту аудиторської діяльності облікового ідентифікатора, а також форма повідомлення про результати обробки інформації, що надійшла від суб'єкта аудиторської діяльності для взяття його на облік, визначаються Держфінмоніторингом України.

Відповідно до норм ст. 10, 11 постанови КМУ "Деякі питання організації фінансового моніторингу" від 25 серпня 2010 р. № 747 суб'єкти аудиторської діяльності в разі зміни інформації, що стала підставою для взяття на облік як суб'єктів первинного фінансового моніторингу, або в разі припинення своєї діяльності повинні подати до Держфінмоніторингу України протягом трьох робочих днів із дати настання змін даних інформацію в паперовому (поштою) або електронному вигляді.

Наведене вище вказує на спрощену систему реєстрації суб'єктів аудиторської діяльності як спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу. Для того, щоб стати на облік суб'єктам аудиторської діяльності навіть не потрібно приходити до Держфінмоніторингу України або купувати будь-який бланк. Необхідно лише роздрукувати бланк, заповнити та надіслати поштою або нарочним, в електронному вигляді – захищеними каналами зв'язку до Держфінмоніторингу України (ст. 4 постанови КМУ "Деякі питання організації фінансового моніторингу" від 25 серпня 2010 р. № 747).

На відміну від фінансових установ, аудитори та аудиторські фірми зобов'язані стати на облік у Держфінмоніторингу України лише в тому разі, якщо вони беруть участь у підготовці та здійсненні правочинів, виключний перелік яких визначено Законом України про фінансовий моніторинг (ст. 8 Закону України "Про фінансовий моніторинг").

Крім того, в листі від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 Держфінмоніторинг України повідомляє, що якщо ж послуги, які надають зазначені вище особи, не пов'язані з такими правочинами, то й обов'язку стати на облік у Держфінмоніторингу України в таких суб'єктів не виникає.

Відповідно до норм ч. 1 ст. 9 Закону України "Про фінансовий моніторинг" суб'єкти аудиторської діяльності зобов'язані на підставі поданих офіційних документів або засвідчених в установленому порядку їх копій здійснювати ідентифікацію клієнтів, які проводять фінансові операції. Додаткові дані для вивчення клієнта також можуть бути одержані від клієнта, а також з інших джерел, якщо така інформація є публічною (відкритою). Документи мають бути чинними на момент їх подання та включати всі необхідні дані для ідентифікації.

Згідно з нормами ч. 3 зазначеної статті ідентифікація та вивчення фінансової діяльності здійснюються в разі:

– установлення ділових відносин з клієнтами; виникнення підозри в тому, що фінансова операція може бути пов'язана з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму;

– проведення фінансової операції, що підлягає фінансовому моніторингу;

– проведення разової фінансової операції без установлення ділових відносин з клієнтами на суму, що дорівнює чи перевищує суму, визначену ч. 1 ст. 15 Закону України "Про фінансовий моніторинг".

Під діловими відносинами Закон України "Про фінансовий моніторинг" у п. 25 ст. 1 визначаються відносини між клієнтом і суб'єктом первинного фінансового моніторингу, що виникли на підставі договору про надання фінансових або інших послуг. У нашому випадку мається на увазі надання аудиторських послуг.

У листі Держфінмоніторингу України від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 було роз'яснено обсяг обов'язків, що покладаються на спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу, а також на суб'єктів аудиторської діяльності. Річ у тім, що відсильні положення окремих статей Закону України "Про фінансовий моніторинг" вносять плутанину, що спричинило їх певне різночитання незалежними фахівцями.

Завдяки роз'ясненням Держфінмоніторингу України тепер цілком зрозуміло, що спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу здійснюють внутрішній моніторинг (ст. 16 Закону України "Про фінансовий моніторинг"). Такими завданнями є:

– ідентифікація клієнта (отримання і документальна фіксація інформації про особу) (п. 2 ч. 2 ст. 6 Закону України "Про фінансовий моніторинг");

– виявлення фінансової операції, що підлягає фінансовому моніторингу (п. 3 ч. 2 ст. 6 Закону України "Про фінансовий моніторинг");

– реєстрація фінансових операцій (п. 5 ч. 2 ст. 6 Закону України "Про фінансовий моніторинг");

– повідомлення про фінансові операції Держфінмоніторинг України лише за наявності достатніх підстав для підозр у їх "заплямованості" (п. 6 "б" ч. 2 ст. 6 Закону України "Про фінансовий моніторинг"), причому рішення про повідомлення приймається самостійно відповідно до внутрішніх процедур, передбачених правилами ст. 16 зазначеного Закону.

До обов'язків суб'єктів первинного фінансового моніторингу Законом України "Про фінансовий моніторинг" віднесено обов'язок щодо повідомлення Держфінмоніторингу України про:

а) фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, – протягом трьох робочих днів із дня їх реєстрації або спроби їх проведення;

б) фінансові операції, що підлягають внутрішньому фінансовому моніторингу, якщо є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, – у день виникнення підозр, але не пізніше ніж через десять робочих днів із дня реєстрації таких операцій або спроби їх проведення;

в) виявлені фінансові операції, стосовно яких є достатні підстави підозрювати, що вони пов'язані, стосуються або призначені для фінансування тероризму, – у день їх виявлення або спроби їх проведення, а також інформувати про це визначені законом правоохоронні органи.

Примітно, що в ст. 16 Закону України "Про фінансовий моніторинг" наведено ознаки, які дають змогу оцінити певну фінансову операцію як "підозрілу". Їх явно недостатньо, щоб недосвідченим суб'єктом аудиторської діяльності визначитися, чи повідомляти про таку операцію до Держфінмоніторингу України. Утім Держфінмоніторинг України запрошує пройти навчання, і, напевно, з огляду на міру відповідальності, визначену ст. 23 зазначеного Закону, таке запрошення варто прийняти, адже за організаційними моментами стоїть імідж аудитора – професії, яка передбачає певну довіру з боку клієнтів.

Зокрема, на виконання Закону України про фінансовий моніторинг щодо забезпечення підвищення кваліфікації працівників, відповідальних за проведення фінансового моніторингу, суб'єктів первинного фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів України, відповідно до Положення про організацію навчання та підвищення кваліфікації зазначених працівників, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 21 березня 2011 р. № 384, розроблено типову програму та навчально-тематичні плани для підвищення кваліфікації відповідальних працівників аудиторських фірм. Відповідно до повідомлення Державної навчально-наукової установи "Академія фінансового управління" від 19 грудня 2011 р. навчання на курсах розпочато із січня 2012 р. Тривалість курсів – два тижні.

Листом від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 Держфінмоніторинг України роз'яснює, що для суб'єктів аудиторської діяльності як для спеціально визначених суб'єктів Закон України "Про фінансовий моніторинг" передбачає особливості для подання інформації. Так, аудитори та аудиторські фірми надають інформацію щодо здійснених операцій та (або) оформлених угод у випадках, якщо є підстави вважати, що вони є підозрілими або такими, які можуть стосуватися легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Водночас, якщо до суб'єкта аудиторської діяльності звертається особа, яка є в переліку осіб, причетних до

тероризму, а такий перелік доводиться Держфінмоніторингом України, у такому разі інформацію подають негайно всі суб'єкти без винятку. Варто також зазначити, що суб'єкти аудиторської діяльності не повідомляють про свої підозри, якщо інформація стала їм відома за обставин, що є предметом їх професійної таємниці, якщо вони виконують свої обов'язки стосовно захисту клієнта, представляють його інтереси в судах та у справах досудового врегулювання спорів.

Порядок організації і проведення фінансового моніторингу суб'єктами аудиторської діяльності врегульовано нормами Положення про здійснення фінансового моніторингу, державне регулювання і нагляд за діяльністю яких здійснює Міністерство фінансів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 22 березня 2011 р. (далі – Положення про механізм фінансового моніторингу). Зазначене положення прийнято відповідно до ч. 1 ст. 6, ст. 7 і 8, ч. 6 ст. 9, ч. 6 ст. 17 Закону України "Про фінансовий моніторинг" та з метою забезпечення координації діяльності суб'єктів первинного фінансового моніторингу щодо організації фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Зокрема, в п. 1.3. Положення про механізм фінансового моніторингу зазначено, що його нормами регулюються питання:

– призначення працівника, відповідального за проведення фінансового моніторингу (розділ II Положення);

– установлення правил та розроблення програм проведення фінансового моніторингу (розділ III Положення);

– здійснення ідентифікації клієнтів та вивчення їх фінансової діяльності (розділ IV Положення);

– виявлення фінансових операцій, які підлягають фінансовому моніторингу та які можуть бути пов'язані, причетні або призначені для фінансування тероризму (розділ V Положення);

– зупинення фінансових операцій (розділ VI Положення);

– підготовки персоналу суб'єкта з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму (розділ VII Положення).

Існують окремі особливості для суб'єктів первинного фінансового моніторингу, які здійснюють діяльність без створення юридичної особи. Тобто для аудиторів як для спеціально визначених суб'єктів фінансового моніторингу, які здійснюють свою діяльність одноосібно, Закон України "Про фінансовий моніторинг" передбачив спрощений механізм здійснення фінансового моніторингу. Наприклад, аудитори не встановлюють правила, не розробляють програми проведення фінансового моніторингу, не призначають відповідальних працівників за проведення фінансового моніторингу, як це передбачено для всіх інших суб'єктів фінансового моніторингу.

Так, норми Положення про механізм фінансового моніторингу зазначають, що розділи II, III, VII застосовуються суб'єктами, крім тих, які провадять свою діяльність одноосібно, без утворення юридичної особи, тобто аудиторських фірм.

У листі від 17 серпня 2010 р. № 4157/0350-5 Держфінмоніторинг України також повідомляє, що всіх суб'єктів аудиторської діяльності як спеціально визначених суб'єктів звільнено від обов'язку розробляти критерії ризику та здійснювати управління ними, здійснювати відстеження (моніторинг) фінансових операцій клієнта, операції якого стали об'єктом фінансового моніторингу. Так, Держфінмоніторинг України повідомляє, що за 2014 р. від небанківського сектора було

отримано 23 138 повідомлень, від інших суб'єктів первинного фінансового моніторингу – 2297.

Наведене вище дає змогу зробити висновок про особливості спеціального адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності у сфері фінансового моніторингу, який є системним поняттям, що включає в себе суб'єктивні права та спеціальні обов'язки, передбачені чинним законодавством у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Важливими особливостями спеціального адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності як спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу є:

– передбачені Законом України про фінансовий моніторинг для суб'єктів аудиторської діяльності як спеціально визначених суб'єктів первинного моніторингу особливості подання інформації Держфінмоніторингу України (оскільки вони не повідомляють Держфінмоніторинг України про свої підозри щодо фінансових операцій, якщо така інформація стала для них відома за обставин, що є предметом професійної таємниці);

– відсутність для аудиторів передбаченого в Законі України "Про фінансовий моніторинг" автоматичного звітування; лише за наявності відповідних підозр ці суб'єкти надсилають свої повідомлення до Держфінмоніторингу України (аудитори подають до Держфінмоніторингу України інформацію про фінансові операції у випадках, якщо є підстави вважати, що вони є підозрілими або такими, що можуть бути причетними до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом);

– проте, якщо до аудитора звертається особа, яка є в переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності або стосовно яких застосовано міжнародні санкції, – аудитор має негайно подати до Держфінмоніторингу України відповідну інформацію про проведення такою особою фінансової операції;

– дуальність адміністративно-правового статусу суб'єктів аудиторської діяльності, яка визначає відмінності обов'язків щодо аудиторських фірм та аудиторів, які здійснюють свою діяльність без створення юридичної особи.

Отже, основну сферу практичного застосування фінансового моніторингу в аудиторській діяльності можна визначити як інформаційне обслуговування відповідних органів державного регулювання щодо запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму : Закон України від 28 груд. 2002 р. № 249-IV // Офіційний вісник України. – 2011. – № 34. – Ст. 1398. – 16 трав.

2. Про внесення змін до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму " : Закон України від 18 трав. 2010 р. № 2258-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 29. – Ст. 392.

Отримано 23.03.2015

УДК 343.359.2:341

В.О. Рядінська,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ, ЩО ОПОДАТКОВУЮТЬСЯ ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

(частина перша)

У статті розглядається зарубіжний досвід щодо класифікації доходів фізичних осіб, що оподатковуються, і визначається прогресивність класифікації таких доходів на активні і пасивні. Автор визначає ознаки пасивних та активних доходів, на підставі яких розділяє доходи фізичних осіб, що підпадають під оподаткування в Україні, на активні та пасивні. До пасивних доходів віднесено доходи від процентів, дивідендів, роялті, страхових та пенсійних виплат, від оренди (найму, житлового найму) нерухомого майна, від найму (оренди) та лізингу рухомого майна, від виграшів, призів, від спадщин та дарувань, а також інвестиційний прибуток. До активних доходів віднесено трудові доходи, доходи від підприємницької діяльності, доходи від незалежної професійної діяльності, доходи від операцій з капіталом, незаконні доходи. Доходи фізичних осіб, що оподатковуються відповідно до законодавства України, які не відповідають ознакам активних і пасивних доходів, систематизовані під класифікаційною ознакою "інші".

Ключові слова: *оподаткування доходів фізичних осіб, активні доходи, пасивні доходи, інші доходи.*

В статье рассматривается зарубежный опыт классификации доходов физических лиц, подлежащих налогообложению, и указывается на прогрессивность классификации таких доходов на активные и пассивные. Автор определяет признаки пассивных и активных доходов, на основании которых классифицирует доходы физических лиц, подпадающих под налогообложение в Украине. К пассивным доходам отнесены доходы от процентов, дивидендов, роялти, страховых и пенсионных выплат, от аренды (найма, жилищного найма) недвижимого имущества, от найма (аренды) и лизинга движимого имущества, от выигрышей, призов, наследств и дарений, а так же инвестиционная прибыль. К активным доходам отнесены трудовые доходы, доходы от предпринимательской деятельности, доходы от независимой профессиональной деятельности, доходы от операций с капиталом, незаконные доходы. Доходы физических лиц, подпадающие под налогообложение в Украине, не отвечающие признакам активних и пасивних доходов, систематизированы под классификационным признаком "другие".

Ключевые слова: *налогообложение доходов физических лиц, активные доходы, пассивные доходы, другие доходы.*

In paper foreign experience of classification of the income of the natural persons who are the subjects of the taxation is considered and it is specified the progress of the classification of such an income to active and passive one. The author defines the signs of passive and active income on the basis of which classifies the income of the natural persons coming within the taxation of Ukraine.

Keywords: *taxation of the income of natural persons, active income, passive income, other incomes.*

На сучасному етапі, визначення доходів фізичних осіб, що підпадають під оподаткування, міститься в Податковому кодексі Україні (далі – ПКУ) [1], де закріплюється правовий механізм податку на доходи фізичних осіб, визначаючи базу оподаткування якого, законодавець враховує нові соціально-економічні, цивільно-правові, кредитно-фінансові, господарські та інші відносин, що існують в Україні на нинішньому етапі (внаслідок чого фізичні особи отримують доходи), і визначає ці доходи як такі, що підпадають під оподаткування, при цьому законодавець не застосовує жодної класифікації, а лише перелічує такі доходи – як в нормах ПКУ, так і в інших підзаконних актах, розроблених та прийнятих для роз'яснення і уточнення норм ПКУ, – Наказі Міністерства Доходів і зборів України "Про затвердження форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ) та Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку" № 49 від 21 січня 2014 року [2], Наказі Міністерства фінансів України "Про бюджетну класифікацію" від 14 січня 2011 року № 11 [3] та інших. Отже, в податковому законодавстві України відсутній класифікаційний підхід до визначення доходів фізичних осіб, що підпадають під оподаткування.

У науковій площині сформувалася одностайна думка щодо доцільності класифікації доходів фізичних осіб, які підлягають оподаткуванню, проте відрізняються підходи до їх класифікації. Так, Л.В. Саловська [4, с. 11] розділяє доходи фізичних осіб залежно від джерела отримання на основні та додаткові, за юридичною оцінкою – на легальні та нелегальні, за формою отримання – на грошові, матеріальні, номінальні, реальні; С.В. Полякова [5, с. 14] класифікує доходи фізичних осіб за способом одержання – на законні та незаконні, за відношенням до процесу праці – на трудові та нетрудові, за ступенем ризику – пов'язані з ризиком, не пов'язані з ризиком, за розподілом – первинні та вторинні; Ю.Н. Хомелянський [6, с. 17–18] – за натурально-уречливою формою – на грошові, натуральні та сукупні, за циклами життєдіяльності – на активні та пасивні, за реєстрацією – на офіційні та скриті тощо. Проте класифікації, що пропонується науковцями, застосовується ними для цілей власних досліджень, тоді як нам необхідно з'ясувати, чи потрібно класифікувати доходи фізичних осіб для цілей оподаткування і чи доцільно використовувати таку класифікацію в податковому законодавстві при правовому регулюванні оподаткування доходів фізичних осіб.

Зарубіжний досвід свідчить, що при визначенні видів доходів фізичних осіб, що підпадають під оподаткування, у законодавстві, зазвичай, застосують класифікацію. Так, у Великобританії всі доходи систематизуються за шедулами: шедула A об'єднує доходи від власності на землю, будівлі та інші об'єкти нерухомості; шедула B – доходи від лісових масивів, які використовуються в комерційних цілях; шедула C – доходи від окремих державних цінних паперів Великобританії та цінних паперів інших країн, за якими відсотки сплачуються у Великобританії, шедула D – доходи від виробничої, комерційної та професійної діяльності, а також від цінних паперів, що не підпадають під оподаткування за шедулою C, відсотки по позиках та доходи, отримані в інших країнах та переведені у Великобританію; шедула E – доходи від трудової діяльності, заробітної плати та пенсії; шедула F – дивіденди та інші доходи від компаній [7]. Розділення доходів за шедулами дозволяє застосовувати подвійний прибутковий податок (dual income tax system), сутність якого проявляється в тому, що до різних податків застосовуються різні ставки оподаткування. Наприклад, до інвестиційних доходів застосовуються

пропорційні ставки, а до трудових доходів – прогресивні і т. ін. [8]; у Франції доходи фізичних осіб для цілей класифікації розділяють на доходи від підприємницької діяльності, трудової діяльності, доходи, не пов'язані з підприємницькою діяльністю (роялті, доходи від операцій на фондовому ринку, що здійснюються на непрофесійній основі), доходи від угод з нерухомістю (оренди, купівлі-продажу, обміну тощо), соціальні виплати, пасивні доходи (дивіденди, проценти) [9]; в Австралії доходи фізичних осіб класифікуються для цілей оподаткування на доходи від відчуження "австралійських активів" (нерухомості, що знаходиться на території Австралії, частки австралійських компаній), дивідендні доходи, процентні доходи [10]; у Мексиці доходи фізичних осіб класифікуються на трудові доходи (доходи, отримані від реалізації трудової діяльності, в тому числі дохід у натуральній формі, заробітна плата, бонус, грошові винагороди, що виплачує роботодавець), комерційні доходи (доходи від підприємницької діяльності), дохід від приросту капіталу (дохід від відчуження акцій, відчуження нерухомості), пасивні доходи (доходи від дивідендів, від процентів, орендний дохід) [11]. У Швеції доходи фізичних осіб, що визначаються для цілей оподаткування, розділяються на: 1) зароблені доходи (дохід, отриманий від активних дій платника податків – трудова діяльність, підприємницька діяльність) (skatt pe fqrvdrvsinkomster); 2) доходи від капіталу (пасивний дохід) (skatt pe kapitalinkomster); 3) реінвестовані доходи (дохід індивідуальних підприємців, які отримали власний дохід від підприємницької діяльності та реінвестували його в підприємницьку діяльність) (expansionsfondsskatt) [12] тощо.

Найбільш розповсюдженою класифікацією, що застосується при визначенні доходів фізичних осіб, є розділення їх на активні та пасивні доходи. Так, в Іспанії доходи фізичних осіб класифікують на: активні доходи (доходи, що отримуються від активний дій, – Las rentas derivadas de la acciyn) та пасивні доходи (доходи з капіталу – Rendimientos del capital) [13]. У Болгарії доходи, що отримують фізичні особи з метою оподаткування, класифікуються на активні, пасивні та доходи від інших джерел [14]. У Фінляндії доходи фізичних осіб, що оподатковуються, розділяються на доходи від активної діяльності (трудової, підприємницької, професійної), інвестиційні доходи (дохід від приросту капіталу), пасивні доходи (проценти, дивіденди, спадщина і дарування, доходи від відчуження майна внаслідок обміну та розділу майна) [15, с. 46]. У Канаді доходи фізичних осіб для цілей оподаткування класифікуються на активні, пасивні та інвестиційні [16] тощо.

Отже, досвід зарубіжних країн свідчить про ефективність застосування класифікації при визначенні доходів фізичних осіб, що підпадають під оподаткування. Визначення критеріїв для класифікації в різних країнах пов'язано з досвідом розвитку в цих країнах оподаткування доходів фізичних осіб, проте на сьогодні переважною більшістю країн застосовується розділення доходів за критерієм зусиль, що докладають особи для отримання цих доходів – на активні доходи та пасивні доходи. Вперше подібне розділення запропонував у середині 70-х років XX сторіччя Р. Кійосакі [17, с. 21], який визначив, що активні доходи – це доходи, що отримуються від власної праці, а пасивні – від вкладеного капіталу (бізнесу, нерухомості, авторських прав тощо). Основні відмінності між цими доходами, на думку автора, полягали в тому, що активні доходи передбачають постійну працю, розмір цих доходів залежить від результатів такої праці, припинення праці тягне припинення надходження доходів; пасивні доходи вимагають початкового вкладення капіталу, але не потребують постійних зусиль з боку особи для отримання доходів. Р. Аллен [18, с. 176] характеризує пасивні доходи як втілення принципу "гроші роблять гроші".

Останнім часом розділення доходів на активні і пасивні набуває все більшого поширення у світі та отримує важливе значення при класифікації доходів фізичних осіб з таких причин.

На сучасному етапі у фінансовому праві багатьох країн панує ідея "соціальної справедливості оподаткування", сутність якої полягає в тому, що більш заможні прошарки населення повинні нести більше відповідальності перед бюджетом і суспільством ніж незаможні, тому поширюється принцип "багаті повинні сплачувати більше податків". Аргументуючи необхідність більшого оподаткування заможних прошарків населення ніж незаможних, зазначається, що вклад "багатих" у наповнення бюджету повинен бути більшим, оскільки саме такий підхід є кроком до справедливого перерозподілу коштів у суспільстві [19, с. 106; 20, с. 5]. Досягнення цього здійснюється за допомогою різних методів: шляхом запровадження податку "на розкіш" (Люксембург, Іспанія) [21, с. 193], застосування прогресивної системи оподаткування, за якої ставки податку на доходи фізичних осіб зростають залежно від суми доходів, що отримуються (США, Франція, Німеччина тощо) і т. ін. Проте зазначені методи мають суттєвий недолік – у ряді випадків вони покладаються і на осіб, які не можуть бути віднесені до заможних, та збільшують їхній податковий тягар, а іноді – призводять до негативних соціальних наслідків. Наприклад, у деяких країнах Західної Європи застосування прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб призвело до того, що особи більше воліють отримувати допомогу за безробіттям ніж працювати, оскільки через недосконалість такої системи оподаткування суми допомоги за безробіттям дорівнюють заробітній платі, з якої утримано всі податки. Вирішення цієї проблеми вимагало нових підходів, одним з яких стала класифікація доходів фізичних осіб на активні і пасивні та застосування до таких доходів різних режимів оподаткування: до активних доходів – пропорційного, а до пасивних – прогресивного. Нині застосування різних підходів при оподаткуванні різних доходів фізичних осіб вважається позитивною новелою, яка може забезпечити соціальну спрямованість оподаткування і застосовується в Великобританії, Данії, Ісландії, Норвегії, Швеції, Фінляндії тощо [22, с. 23; 23, с. 117].

В Україні на сучасному етапі питання соціальної справедливості при оподаткуванні фізичних осіб стоїть достатньо гостро. З завидною постійністю у Верховній Раді реєструються проекти законів, спрямовані на змушення олігархів поділитися власним багатством [24; 25], проте соціальна справедливість при оподаткуванні доходів фізичних осіб залишається недосяжною. Саме тому актуалізується питання класифікації доходів фізичних осіб з метою подальшої диференціації при їх оподаткуванні.

Метою нашої статті буде дослідження сутності доходів фізичних осіб, що оподатковуються відповідно до законодавства України та їх класифікація.

Зазначимо, що український законодавець вже зробив крок у напрямі класифікації доходів фізичних осіб, які підпадають під оподаткування в Україні. Так, у пп. 14.1.268 п. 14.1 ст. 14 ПКУ застосовується класифікаційний термін "пасивні доходи" для визначення доходів у вигляді процентів, дивідендів, страхових виплат і відшкодувань, а також роялті, тобто фактично використовується один з узагальнюючих критеріїв при визначенні доходів фізичних осіб, що підпадають під оподаткування, який широко використовується в міжнародній практиці – "пасивні доходи".

Пасивними (резідуальними) доходами (passive income) є доходи, що не потребують постійної участі в їх створенні (не залежать від щоденної діяльності), а отримуються від фінансових активів у визначений період часу [26]. До джерел

отримання пасивних доходів традиційно відносять цінні папери, нерухомість, рухоме майно, кошти, авторські права. Деякі науковці визначають джерела отримання пасивного доходу як "капітал", а пасивні доходи – як "доходи від капіталу". При цьому володіння особою будь-якими з активів "капіталу" ще не надає їй можливості отримувати доходи, особа повинна здійснити певні операції з цим майном – покласти кошти на депозит, здати нерухомість в оренду, передати рухоме майно в лізинг, передати об'єкт інтелектуальної власності в користування і т. ін. Отже, до основних ознак пасивних доходів відноситься: 1) вони не потребують постійної участі особи в їх створенні; 2) вимагають попередніх вкладень коштів, зусиль і т. ін. в придбання об'єкту, який потім забезпечить отримання доходів; 3) утворюються внаслідок операцій з цим об'єктом.

Застосовуючи узагальнення "пасивні доходи" у пп. 14.1.268 п. 14.1 ст. 14 ПКУ, український законодавець відносить до них проценти, визначення яких надає у пп. 14.1.206 п. 14.1 ст. 14 ПКУ, дивіденди, поняття яких закріплює в пп. 14.1.49 п. 14.1 ст. 14 ПКУ, роялті, дефініцію яких розкриває в пп. 14.1.225 п. 14.1 ст. 14 ПКУ та страхові виплати і відшкодування, визначення яких у нормах ПКУ не міститься. Віднесення до пасивних доходів роялті, дивідендів та процентів є традиційним і використовується в багатьох країнах світу, проте віднесення страхових виплат до пасивних доходів, особливо за відсутності визначення дефініції таких виплат у ПКУ, викликає закономірні запитання. Саме тому необхідно дослідити категорію "страхові виплати і відшкодування" та визначити, чому вони віднесені законодавцем до пасивних доходів.

У ПКУ оподаткування страхових виплат (страхових відшкодувань) здійснюється як при оподаткуванні прибутку підприємств (пп. 141.4.5 п. 141.4 ст. 141 ПКУ), так і при оподаткуванні доходів фізичних осіб (пп. 164.2.15 п. 164.2 ст. 164 ПКУ). Враховуючи специфіку нашого дослідження, зосередимо увагу на визначенні "страхові виплати і відшкодування" для цілей оподаткування доходів фізичних осіб.

Поняття "страхових виплат" закріплюється в ст. 979 Цивільного кодексу України (далі – ЦКУ) [27] як грошових сум, що виплачуються страховиком у разі настання певної події (страхового випадку) страхувальникові або іншій особі, визначеній у договорі страхування. Також зазначене поняття міститься у ст. 9 Закону України "Про страхування" від 7 березня 1996 року № 85/96-ВР [28] як грошових сум, які виплачуються страховиком відповідно до умов договору страхування при настанні страхового випадку. Також визначення поняття, що розглядається, надається у ст. 36 Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці" від 28 грудня 2014 року № 77-VIII [29], де визначається як грошові суми, які Фонд виплачує застрахованому чи особам, які мають на це право, у разі настання страхового випадку. Отже, законодавець під страховими виплатами розуміє грошові суми, які отримує застрахована особа (страхувальник) від страховика у разі настання страхового випадку. Відповідно до пп. 164.2.15 п. 164.2 ст. 164 доходом фізичної особи є сума страхових виплат, страхових відшкодувань, що сплачуються платнику податку за договорами довгострокового страхування життя (у тому числі за договорами страхування довічних пенсій). Тобто страхові виплати як доходи фізичних осіб – це грошові суми, які отримує фізична особа за договорами довгострокового страхування життя (у тому числі за договорами страхування довічних пенсій). Проте страхування – це вид цивільно-правового договору, який передбачає двосторонні грошові зобов'язання як для страховика, так і для страхувальника.

При цьому відповідно до умов цього договору страхувальник зобов'язаний своєчасно вносити страхові платежі (внески, премії) у розмірі, встановленому договором. Отже, за будь-яким договором страхування страхувальник (фізична особа) сплачує періодичні платежі, а страховик сплачує йому страхові виплати (відшкодування) у разі настання страхового випадку. До таких випадків відносяться смерть застрахованої особи або досягнення нею визначеного договором віку (ст. 6 Закону України "Про страхування", ст. 1 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 року № 1058-IV [30]. Таким чином, страхові виплати (відшкодування) – це виплати з акумульованого фонду страховика, що формується за рахунок періодичних платежів (внесків, премій) страхувальників, які здійснюються в певних (страхових) випадках. Формально страхові виплати (відшкодування) відповідають не всім ознакам пасивних доходів, проте для того, щоб отримати такі доходи, необхідно здійснити попередні вкладення коштів у вигляді страхових внесків, а їх виплата не потребує постійної участі особи у їх створенні, тобто основні ознаки страхових виплат (страхових відшкодувань) все ж таки відповідають сутності пасивних доходів, тому підхід законодавця щодо віднесення зазначених вище доходів до пасивних є правильним.

Такий же підхід буде правильним і щодо пенсійних виплат або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних фізичною особою з Пенсійного фонду України чи бюджету, доходи від яких оподатковуються відповідно до пп. 164.2.16н п. 164.2 ст. 164. Пенсійні виплати були визначені як пасивні доходи ще Р. Кійосаки [17, p. 34], який зазначав, що людина все життя "вкладає" капітал у вигляді відрахувань у пенсійний фонд, щоб отримувати наприкінці життя такі пасивні доходи, як пенсійні виплати. Отже, до пасивних доходів фізичних осіб відносяться також пенсійні виплати.

Продовжуючи аналіз пасивних доходів, що закріплюються в ПКУ, зазначимо, що Законом України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [31] у зазначений вище кодифікаційний акт була внесена нова норма – пп. 167.5.3 п. 167.3 ст. 167 ПКУ, де як пасивні доходи, крім тих, що передбачені у пп. 14.1.268 п. 14.1 ст. 14 ПКУ (процентів, дивідендів та роялті), визначаються також дисконтні доходи, відсотки (плата, що розподіляється відповідно до пайових членських внесків членів кредитної спілки), дохід, який виплачується компанією, що управляє активами інституту спільного інвестування, на розміщені активи відповідно до закону, включаючи дохід, що виплачується (нараховується) емітентом у результаті викупу (погашення) цінних паперів інституту спільного інвестування, який визначається як різниця між сумою, отриманою від викупу, та сумою коштів або вартістю майна, сплаченою платником податку продавцю (у тому числі емітенту) у зв'язку з придбанням таких цінних паперів, як компенсація їх вартості; дохід за іпотечними цінними паперами (іпотечними облігаціями та сертифікатами); відсотки (дисконт), отримані власником облігації від їх емітента відповідно до закону; дохід за сертифікатом фонду операцій з нерухомістю та дохід, отриманий платником податку в результаті викупу (погашення) управителем сертифікатів фонду операцій з нерухомістю в порядку, визначеному в проспекті емісії сертифікатів, інвестиційний прибуток. Зазначені вище доходи фізичних осіб – це фактично або проценти, або дивіденди в контексті наданого в ПКУ визначення цих понять, вони виділяються законодавцем виключно для усунення розбіжностей при застосуванні норм ПКУ на практиці.

Продовжуючи аналіз пасивних доходів, хотілося б зазначити, що в зарубіжних країнах до пасивних доходів фізичних осіб відносяться також доходи від оренди нерухомого та рухомого майна.

Оподаткування доходів від оренди майна закріплюється в пп. 164.2.5 п. 164.2 ст. 164 ПКУ, при цьому в зазначеній нормі законодавець не деталізує, що саме він має на увазі (доходи від оренди рухомого чи нерухомого майна), тоді як цивільне законодавство закріплює можливість передавати в оренду як рухоме, так і нерухоме майно – у ст. 759 ЦКУ закріплюється право на надання майна в оренду, у ст. 819 ЦКУ визначаються умови передання в оренду житла, у ст. 798 ЦКУ встановлюється право передавати в оренду транспортні засоби. Водночас у пп. 170.1 ст. 170 ПКУ визначаються особливості оподаткування доходів фізичних осіб від надання нерухомості в оренду (суборенду), житловий найм (піднайм). Отже, необхідно проаналізувати, яким чином фізичні особи отримують доходи від оренди майна (як нерухомого, так і рухомого) та визначити, чи можна такі доходи віднести до пасивних.

Згідно зі ст. 759 ЦКУ за договором найму (оренди) наймодавець передає або зобов'язується передати наймачеві майно в користування за плату на певний строк; відповідно до ст. 810 ЦКУ за договором найму (оренди) житла одна сторона – власник житла (наймодавець) передає або зобов'язується передати другій стороні (наймачеві) житло для проживання в ньому на певний строк за плату. Таким чином, у результаті здачі нерухомого майна в оренду (житловий найм), фізична особа, яка вклала кошти в придбання такого майна, передаючи його в оренду (житловий найм) отримує доходи, які не вимагають її участі в їх створенні, тобто – пасивні доходи. Вважаємо доцільним доходи фізичних осіб від надання нерухомості в оренду та житловий найм віднести до пасивних доходів.

Що ж стосується оренди рухомого майна, то відповідно до ст. 798 ЦКУ в найм (оренду) можуть бути передані за плату транспортні засоби (повітряні, морські, річкові судна, а також наземні самохідні транспортні засоби). Отже, фізична особа, яка володіє відповідним транспортним засобом, може передавати його в найм (оренду) і отримувати від цього доходи, не докладаючи постійних зусиль, тобто – пасивні доходи. Отже, доходи від найму (оренди) рухомого майна можна віднести до пасивних доходів.

Проте в цивільній площині рухоме майно частіше передають не в найм (оренду), а в лізинг. Згідно зі ст. 806 ЦКУ за договором лізингу лізингодавець (сторона, що володіє майном) зобов'язується передати лізингоодержувачу (стороні, що отримує майно) в користування майно, яке вже належить йому на праві власності, без попередньої домовленості із лізингоодержувачем (прямий лізинг), або майно, спеціально придбане лізингодавцем у продавця (постачальника) відповідно до встановлених лізингоодержувачем специфікацій та умов (непрямий лізинг), на певний строк і за встановлену плату (лізингові платежі). Згідно з пп. 164.2.5 п. 164.2 ст. 164 ПКУ до доходів фізичних осіб, що підлягають оподаткуванню, відносяться доходи від надання майна в лізинг. Отже, якщо фізична особа є лізингодавцем, то за надання в лізинг раніше набутого рухомого майна, вона буде отримувати лізингові платежі, тобто доходи, не приймаючи безпосередньої участі в їх створенні, без щоденних зусиль, тобто – отримувати пасивні доходи. Крім того, платежі за користування майном згідно з договорами фінансового лізингу (оренди) (без урахування частини лізингового платежу, що надається в рахунок компенсації частини вартості об'єкта фінансового лізингу) відповідно до п. г пп. 14.1.206 п. 14.1 ст. 14 ПКУ віднесені до процентів, що також підтверджує пасивний характер доходів від надання майна в лізинг.

Продовжуючи аналіз доходів фізичних осіб, що можуть бути визначені як пасивні, зазначимо, що в пп. 164.2.4 п. 164.2 ст. 164 ПКУ передбачається оподаткування доходів фізичних осіб від суборенди. Перш ніж перейти до аналізу того,

чи відносяться такі доходи до пасивних, необхідно зупинитися на використанні законодавцем терміну "суборенда" для визначення доходів фізичних осіб з метою їх оподаткування. У ПКУ поняття цього терміну не надається. ЦКУ таким терміном також не оперує. Поняття "суборенда" зустрічається в Законі України "Про оренду державного та комунального майна" від 10 квітня 1992 року № 2269-XII [32], де воно визначається як передання орендатором частини орендованого майна в оренду третій особі. Отже, для того, щоб здійснити суборенду і отримувати від неї доходи, фізична особа спочатку повинна отримати державне або комунальне майно в оренду, але для цього, відповідно до ст. 6 зазначеного вище закону така особа повинна зареєструватися як суб'єкт підприємницької діяльності і використовувати зазначене майно виключно для підприємницької діяльності. Таким чином, фізична особа не підприємець не може отримувати доходи від суборенди, а отже, використання цього терміну в пп. 164.2.4 п. 164.2 ст. 164 ПКУ є неправильним.

У цивільному законодавстві для визначення передачі речі, що була орендована (наймана) і надається в користування третій особі, застосовується інший термін – "піднайм" (ст. 774 ЦКУ України). Отже, для визначення доходів фізичних осіб від надання найманої (орендованої) речі в користування з метою їх оподаткування більш правильним було б застосування поняття "піднайм". Доходи фізичних осіб від піднайму – це доходи від речі, яка наймана ними, а не придбана у власність. Тобто зазначені доходи не можуть бути визначені як пасивні доходи. Крім того, на сучасному етапі в Україні в більшості випадків піднайм застосовується фізичними особами для того, щоб розділити витрати на орендну плату, а отже, взагалі постає питання про віднесення доходів від піднайму до доходів, що підлягають оподаткуванню. Більш детально цьому питанню нами буде приділена увага пізніше.

До пасивних доходів законодавством інших країн (США, Ізраїлю, Іспанії, Італії, Франції) відносяться доходи від виграшів та призів. Зазначені доходи відносяться до пасивних завдяки історичному розвитку оподаткування таких видів доходів (спочатку під оподаткування підпадали лише виграші та призи в лотереях, а потім у будь-яких розіграшах) та сутності таких доходів – переважна більшість доходів від виграшів та призів не вимагає від їх отримувача постійних зусиль і потребує початкового вкладення капіталу (наприклад, у придбання лотерейного білету), тобто відповідає формальним ознакам пасивних доходів. В Україні відповідно до пп. 164.2.8 п. 164.2 ст. 164, пп. 170.6.1 п. 170.6 ст. 170 ПКУ підлягають оподаткуванню доходи фізичних осіб у вигляді виграшів (призів) у лотерею чи в інші розіграші, у букмекерському парі, у парі тоталізатора, призів та виграшів у грошовій формі, одержаних за перемогу та/або участь в аматорських спортивних змаганнях, у тому числі у більярдному спорті, а отже доходи фізичних осіб від виграшів та призів можуть бути віднесені до пасивних.

Особливої уваги заслуговує визначення сутності доходів фізичних осіб від спадщини чи дарувань, оподаткування яких в України здійснюється на підставі пп. 164.2.10 п. 164.2 ст. 164 та ст. 174 ПКУ. Світова практика розділяється в цьому питанні – в деяких країнах доходи від спадщини і дарувань визначаються як пасивні, а в деяких – як активні. Прихильники визначення доходів від спадщини чи дарувань як пасивних доходів зазначають, що особа, яка отримує спадщину або дарунок, отримує його без зусиль, без постійної праці; їх супротивники наполягають, що, по-перше, спадкоємець може відмовитися від спадщини (як і обдарований від дарунка), а по-друге, вони можуть додавати зусиль для отримання спадщини (наприклад, доглядати спадкодавця), при цьому аргументи клевретів

обох напрямів залежать від норм цивільного законодавства. Відповідно до норм цивільного законодавства України на спадкодавця не покладається обов'язок з догляду за спадкодавцем, навпаки, останнім часом стала розповсюдженою практика, коли особа, що потребує догляду, укладає договір довічного утримання (ст. 744 ЦКУ), за яким передає утримувачу рухоме чи нерухоме майно, що має значну цінність, натомість чого забезпечується з боку утримувача доглядом довічно. Отже, якщо фізична особа потребує догляду, вона може укласти договір довічного утримання, а не очікувати допомоги від майбутніх спадкоємців. Тобто на сучасному етапі в Україні отримання фізичною особою спадщини не вимагає від неї зусиль з утримання майбутнього спадкодавця. Крім того, передача спадщини (дарунку) не залежить від волі спадкоємця (обдарованого) (вони лише можуть відмовитися від спадщини чи дарунку), тобто не потребують активних дій з боку фізичної особи, а отже доходи фізичних осіб від спадщини та дарувань в Україні відносяться до пасивних доходів.

Крім цього, до пасивних доходів у зарубіжних країнах відноситься дохід у вигляді інвестиційного прибутку. ПКУ також передбачає оподаткування інвестиційного прибутку, під яким відповідно до пп. 164.2.9 п. 164.2 ст. 164 ПКУ розуміється прибуток від проведення платником податку операцій з цінними паперами, деривативами та корпоративними правами, випущеними в інших, ніж цінні папери формах, при цьому відповідно до пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ інвестиційний прибуток, включаючи прибуток від операцій з облігаціями внутрішніх державних позик, у тому числі від зміни курсу іноземної валюти віднесено до пасивних доходів. Отже, інвестиційний прибуток, який отримують фізичні особи, відноситься до пасивних доходів.

Підсумовуючи зазначене вище, пропонуємо в українському податковому законодавстві закріпити поняття пасивних доходів як доходів, отримання яких не потребує постійної участі особи у їх створенні або які утворюються внаслідок операцій з раніше придбаними активами. Крім того, вважаємо доцільним закріпити в ПКУ перелік пасивних доходів фізичних осіб, до яких, крім дивідендів, процентів, роялті, страхових виплат (відшкодувань), віднести також пенсійні виплати, доходи від оренди (житлового найму) нерухомого майна, доходи найму (оренди) та лізингу рухомого майна, доходи від виграшів та призів, доходи від спадщини та дарувань, інвестиційні прибутки.

Для реалізації зазначеної пропозиції пропонуємо пп. 14.1.268 п. 14.1 ст. 14 ПКУ викласти в такій редакції: "14.1.268. пасивні доходи – доходи, отримання яких не потребує постійної участі особи у їх створенні або які утворюються внаслідок операцій з раніше придбаними активами". Крім того, пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ вважаємо доцільним викласти в редакції: "167.5.3. До пасивних доходів фізичних осіб відносяться: проценти; дивіденди; роялті; страхові виплати; пенсійні виплати; доходи від оренди (найму, житлового найму) нерухомого майна; доходи від найму (оренди) та лізингу рухомого майна; доходи від виграшів, призів; доходи від отримання у спадщину чи дарунок коштів, майна, майнових чи немайнових прав; інвестиційний прибуток".

Зазначимо, що застосовуючи узагальнюючий класифікаційний термін "пасивні доходи" для визначення певних видів доходів, український законодавець нехтує його антонімом – активними доходами. Ні поняття таких доходів, ні їх видів, ні самого терміну "активні доходи" в податковому законодавстві України не надається, що є нелогічним. Визначення активних доходів фізичних осіб, що підпадають під оподаткування відповідно до українського законодавства, може стати предметом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

2. Про затвердження форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ) та Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку : Наказ Міністерства Доходів і зборів України № 49 від 21 січня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0228-14/

3. Про бюджету класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 року № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=356065&cat_id=355990.

4. Регулювання рівня доходів сільського населення : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 / Л.В. Саловська ; Ін-т аграр. економіки УААН. – К., 2003. – 21 с.

5. Формування доходів населення в період становлення ринкових відносин : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.09.01 / С.В. Полякова ; НАН України. Рада по вивченню продуктових сил України. – К., 2003. – 20 с.

6. *Хомелянский Б.Н.* Доходы и жизненный уровень населения : учебное пособие / Ю.Н. Хомелянський. – Новосибирск, 2001. – 45 с.

7. Краткий обзор системы налогообложения Великобритании [Электронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.kac.com.ua/foreignlaws/gb1.htm.

8. Налогообложение физических лиц в Великобритании [Электронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.roche-duffay.ru/articles/taxation_of_individuals_in_uk.htm.

9. Code gйnйral des impфts, Livre premier, Art. 4B.

10. Разъяснения Налогового Управления Австралии [Электронний ресурс]. – Режим доступу : https : // www.ato.gov.au/Individuals/Income-and-deductions/Income-you-must-declare/Investment-income/Dividends/.

11. Налоговый Кодекс Мексики от 31 декабря 1981 года с последующими изменениями (Cydigo Fiscal De La Federaciyn) [Электронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/8.pdf.

12. Налоговый кодекс Швеции от 1999 года с последующими изменениями [Электронний ресурс]. – Режим доступу : https : // lagen.nu/1999:1229.

13. Закон Испании о налогах на доходы физических лиц № 35/2006 от 29 ноября 2006 г. [Электронний ресурс]. – Режим доступу : https : // www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20764&p=20131226&tn=0.

14. Закон за данъците върху доходите на физическите лица [Электронний ресурс]. – Режим доступу : http : // lex.bg/laws/ldoc/2135538631.

15. Правовые основы налогообложения физических лиц в Финляндии // Справочник по управлению персоналом. – 2015. – № 1. – С. 46–50.

16. Налоговый Кодекс Канады от 1985 года с последующими изменениями [Электронний ресурс]. – Режим доступу : http : // laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-3.3/.

17. *Kiyosaki T.R.* / Second Chance : for Your Money, Your Life and Our World / Robert Toru Kiyosaki. – Kindle Edition : Kindle eBook, 2015. – 399 p.

18. *Ален Р.* Множественные источники доходов / Р. Ален. – 2-е изд. – Мн. : Попурри, 2004. – 560 с.

19. *Хорошаєв Є.С.* Податок на багатство в Україні : перспективи запровадження / Є.С. Хорошаєв // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2012. – № 1. – С. 106–112.

20. *Кравчун А.С.* Оподаткування предметів розкоші в Україні : стан та перспективи / А.С. Кравчун // Часопис Національного університету "Острозька академія". – Серія "Право". – 2012. – № 1. – С. 1–9.

21. *Шуліченко Т.В.* Світовий досвід оподаткування нерухомості / Т.В. Шуліченко // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2010. – № 38. – С. 191–196.

22. *Joumard I.* Options for reforming the Finnish tax system / I. Joumard, W. Suyker // OECD, working paper. – № 319. – 2002. – 52 p.

23. *Фролова Н.Б.* Основні напрями вдосконалення розподілу податкового навантаження в Україні / Н.Б. Фролова // Український соціум. Економіка. – 2011. – № 3. – С. 113–122.

24. Про податок на розкіш : проект закону від 21 листопада 2008 року № 3405 : [Електронний ресурс] : Режим доступу : http : // w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=3405&skl=7.

25. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо запровадження податку на багатство : проект закону № 10558 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : //reformy.lg.ua/projects/168-zakon-ukrayini-pro-vnesennya-zmn-do-podatkovogo-kodeksu-ukrayini-schodo-zaprovadzhennya-podatku-na-bagatstvo.html.

26. *Ершов П.В.* Пассивные доходы / П.В. Ершов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // userbooks.bookfi.org/1/3dbc5d54c0beec14f8a3ec32ae98bed4/_as/[Ershov_Pavel]_Passivnuei_dohod_offlain_1.0(BookFi.org).pdf.

27. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

28. Про страхування : Закон України від 7 березня 1996 року 1996 року № 85/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 18. – Ст. 78.

29. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закону України від 28 грудня 2014 року № 77-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 3. – Ст. 52.

30. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 року № 1058-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 33. – Ст. 1770.

31. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи : Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII // Офіційний вісник України. – 2015. – № 3. – Ст. 46.

32. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10 квітня 1992 року № 2269-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 30. – Ст. 416.

Отримано 19.03.2015

УДК 336.2:325.254.4

Н.А. Буличева,
кандидат юридичних наук, доцент,
А.О. Буличев,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ ЗАЙНЯТТЯ ПРИВАТНО-ПІДПРИЄМНИЦЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ БІЖЕНЦЯМИ ТА ОСОБАМИ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО ЗАХИСТУ

У статті розглядаються загальні засади зайняття приватно-підприємницькою діяльністю біженцями та особами, які потребують додаткового захисту. Здійснено спробу визначити особливості державної реєстрації фізичної особи-підприємця зазначеними категоріями осіб. На основі проведеного аналізу виявлено недосконалість правових механізмів реалізації такими особами конституційного права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Ключові слова: *біженці, особи, які потребують додаткового захисту, внутрішні переселенці, підприємництво, фізична особа-підприємець, державна реєстрація.*

В статье рассматриваются общие принципы занятия частно-предпринимательской деятельностью беженцами и лицами, которые нуждаются в дополнительной защите. Предпринята попытка определить особенности государственной регистрации физического лица-предпринимателя указанными категориями лиц. На основе проведенного анализа выявлено несовершенство механизмов реализации такими лицами конституционного права на предпринимательскую деятельность, не запрещенную законом.

Ключевые слова: *беженцы, лица, которые нуждаются в дополнительной защите, внутренние переселенцы, предпринимательство, физическое лицо-предприниматель, государственная регистрация.*

Paper discusses the general principles of entrepreneurial activities of the refugees and persons in need of extra protection. The author determines the features of the state registration of an individual-entrepreneur by these categories of persons. On the basis of an analysis of the imperfection of legal mechanisms for the implementing for such persons constitutional right to entrepreneurial activity, which is not prohibited by law, is revealed.

Keywords: *refugees, persons in need of extra protection, internal migrants, entrepreneurial activity, individual-entrepreneur, state registration.*

На цей час у нашій державі досить гостро постає проблема забезпечення соціальних прав тієї частини населення, що стали вимушеними переселенцями із тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції. Поряд з першочерговими проблемами забезпечення за новим місцем проживання житлом, медичними та соціальними послугами тощо потребує вирішення питання їх подальшого працевлаштування.

На жаль, слід констатувати, що чинне законодавство в недостатній мірі врегульовує ситуації, з якими стикаються переселенці, та потребує оптимізації

стосовно реалій, що склалися. Проблема характеристики забезпечення зайнятості цієї категорії населення також сьогодні досить обмежено вивчається вітчизняними науковцями. Метою цієї статті є розкриття особливостей одного зі шляхів реалізації права на працю, а саме організації приватної підприємницької діяльності двома категоріями осіб – біженцями та особами, які потребують додаткового захисту.

Досягненню цієї мети слугувало вирішення таких завдань:

– вивчення нормативно закріплених прав особи, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, на зайняття підприємницькою діяльність;

– опис порядку державної реєстрації особи, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, фізичною особою-підприємцем та виявлення його особливостей;

– характеристика інших організаційно-правових дій, які потрібно здійснити під час організації підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців.

Відповідно до статті 15 "Права особи, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту" Закону України "Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту" від 08 липня 2011 р. № 3671-VI особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, *має рівні з громадянами України права на провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом* [1].

Відповідно до статті 42 Господарського кодексу України підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, здійснювана на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється особами з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку [2]. Фізична особа-підприємець – це найпоширеніша та найпростіша організаційна форма підприємництва.

Так, фізична особа-підприємець:

– може бути зареєстрована за місцем проживання;

– може застосовувати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності;

– несе відповідальність усім своїм майном;

– здійснює діяльність самостійно або з залученням найманих працівників.

Якщо особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, захоче розпочати свою справу як фізична особа-підприємець, їй потрібно пройти певну процедуру державної реєстрації.

Перед початком реєстрації підприємець повинен обрати види діяльності, якими він буде займатись, та внести їх у реєстраційну картку. Види діяльності вибирають відповідно до КВЕД – Класифікатора видів економічної діяльності (ознайомитися заздалегідь з класифікатором можна в державного реєстратора).

Законодавство України, а точніше Закон України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців" від 15 травня 2003 р. № 755-IV[3], не встановлює особливого порядку реєстрації підприємців біженців або осіб, які потребують додаткового захисту. Отже, здійснювати господарську діяльність в Україні як підприємці, тобто зареєструватись як фізичні особи-підприємці в порядку, встановленому зазначеним вище Законом України, мають право особи, яких визнано біженцями, або особи, які потребують додаткового захисту.

Однак слід звернути увагу, що крім загального переліку документів, які подаються державному реєстратору для проведення державної реєстрації фізичної особи-підприємця, щодо цих категорій осіб необхідно:

1) підтвердження місця проживання;

2) володіння реєстраційним номером облікової картки платника податків (документ, що засвідчує реєстрацію в Державному реєстрі фізичних осіб-платників податків).

Документами, до яких вносяться відомості про місце проживання/місце перебування особи, є:

- *паспорт громадянина України,*
- *тимчасове посвідчення громадянина України,*
- *посвідка на постійне проживання,*
- *посвідка на тимчасове проживання,*
- *посвідчення біженця,*
- *посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту,*
- *посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист,*
- *довідка про звернення за захистом в Україні.*

Враховуючи зазначене, для проведення державної реєстрації особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, що має намір стати підприємцем та має реєстраційний номер облікової картки платника податків, може бути зареєстрована лише за місцем реєстрації, зазначеним у посвідченні біженця або посвідченні особи, яка потребує додаткового захисту.

Отримати ці документи особа, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, має під час зміни місця проживання. Для цього така особа повинна зареєструватися за місцем проживання протягом 10 днів після прибуття до нового місця проживання в порядку, передбаченому Законом України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV [4]. Не зареєструвавши свого місця проживання, зазначені особи не зможуть звернутися до відповідного державного реєстратора для реєстрації підприємцем. У свою чергу, відповідно до ст. 1 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців" місце проживання фізичної особи – це житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо) у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово, що знаходиться за певною адресою, за якою здійснюється зв'язок з фізичною особою-підприємцем [3].

Місця проживання/перебування реєструють управління, відділи (сектори) Державної міграційної служби України в день подання особою документів, а саме:

– письмової заяви про реєстрацію місця проживання;

– документа, до якого вносяться відомості про місце проживання;

– квитанції про сплату державного мита або документа про звільнення від його сплати;

– талону зняття з реєстрації (в разі зміни місця проживання в межах України). Талон зняття з реєстрації не подається в разі оформлення реєстрації місця проживання з одночасним зняттям з реєстрації попереднього місця проживання;

– документів, що підтверджують право на проживання в житлі, перебування або взяття на облік у спеціалізованій соціальній установі, закладі соціального обслуговування та соціального захисту, проходження служби у військовій частині, адреса якої зазначається під час реєстрації;

– військового квитка або посвідчення про приписку (для громадян, які підлягають взяттю на військовий облік або перебувають на військовому обліку).

Для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції або змушені були покинути своє

постійне місце проживання в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження, і перемістилися в населені пункти, на території яких органи державної влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі, чинним законодавством визначений спеціальний порядок видачі відповідної довідки про взяття на облік. Відповідно до Порядку оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01 жовтня 2014 р. № 509, для отримання довідки повнолітня особа, яка переміщується, звертається особисто або через законного представника із заявою про взяття на облік, форму якої затверджує Мінсоцполітики, до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах рад, у якій міститься інформація про заявника (ПІБ; громадянство; дата та місце народження; стать; відомості про склад сім'ї; відомості про зареєстроване та фактичне місце перебування; адреса, за якою з особою може здійснюватися офіційне листування або вручення офіційної кореспонденції, та контактний номер телефону; реєстраційний номер облікової картки платника податків за наявності інформації; обставини, що спричинили переміщення з тимчасово окупованої території України та району проведення антитерористичної операції; наявність у будь-кого із членів сім'ї у володінні житлового приміщення, розташованого в регіонах інших, ніж тимчасово окупована територія України та районах проведення антитерористичної операції; відомості про місце роботи та час, з якого особа там працює; відомості про житлові, соціальні, медичні, освітні та інші потреби). Разом із заявою про взяття на облік особа, яка переміщується, пред'являє:

1) громадянин України – паспорт громадянина України або інший документ, що посвідчує особу;

2) іноземець або особа без громадянства – паспортний документ, посвідку на постійне проживання або інший документ, що посвідчує особу.

Особа, яка переміщується, зобов'язана також повідомити протягом 10 днів відповідному територіальному підрозділу Державної міграційної служби про фактичне місце проживання, а також про зміну фактичного місця проживання або повернення до покинутого місця проживання [5].

Для проведення державної реєстрації фізичною особою-підприємцем особа повинна особисто або через уповноважену особу подати державному реєстратору відповідний пакет документів за місцем проживання, а саме:

– заповнену реєстраційну картку на проведення державної реєстрації фізичної особи-підприємця (форма № 10);

– копію документа, що засвідчує реєстрацію в Державному реєстрі фізичних осіб-платників податків;

– документ, що підтверджує внесення реєстраційного збору за проведення державної реєстрації фізичної особи-підприємця;

– нотаріально посвідчену письмову згоду батьків (усиновлювачів) або піклувальника, або органу опіки та піклування, якщо заявником є фізична особа, яка досягла шістнадцяти років і має бажання займатися підприємницькою діяльністю (ч. 1 ст. 42 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців")[3].

Державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб здійснюють реєстраційні служби відповідних управлінь юстиції.

Строк державної реєстрації фізичної особи-підприємця не повинен перевищувати два робочих дні з дати надходження документів для проведення державної реєстрації фізичної особи-підприємця. Не пізніше наступного робочого дня з

дати державної реєстрації фізичної особи-підприємця державним реєстратором видається (надсилається поштовим відправленням) заявнику виписка з Єдиного державного реєстру.

Державний реєстратор після наступного робочого дня з дати державної реєстрації фізичної особи-підприємця *передає органам державної статистики, доходів і зборів, Пенсійного фонду України повідомлення про вчинення реєстраційних дій із зазначенням номера та дати внесення відповідного запису до Єдиного державного реєстру та відомості з реєстраційної картки на проведення державної реєстрації фізичної особи-підприємця для взяття фізичної особи-підприємця на облік*. До відповідного органу доходів і зборів одночасно з відомостями з реєстраційної картки на проведення державної реєстрації фізичної особи-підприємця державним реєстратором передається електронна копія заяви щодо обрання спрощеної системи оподаткування та/або реєстраційної заяви про добровільну реєстрацію як платника податку на додану вартість, виготовлена шляхом сканування, якщо така заява була подана як додаток до реєстраційної картки [3].

Певні особливості притаманні порядку державної реєстрації підприємцями внутрішньо переміщених осіб. Відповідно до статті 7 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" від 20 жовтня 2014 р. № 1706"VII реєстрація внутрішньо переміщеною особою фізичної особи-підприємця здійснюється за її заявою та спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем фактичного проживання такої особи у відповідному територіальному органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, на підставі довідки про взяття на облік із відміткою про її реєстрацію територіальним підрозділом органу державної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції) [6].

Спрощення процедур реєстрації, перереєстрації господарської діяльності та повідомного порядку скасування реєстрації та вилучення записів з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України та Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у випадку, коли такі суб'єкти господарювання були зареєстровані територіальними органами ведення реєстрів на тимчасово окупованій території до часу її окупації мають бути надалі передбачені відповідними змінами та доповненнями до Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців". Однак слід погодитись з думкою І. Беззуб, до встановлення чіткого нормативного порядку проведення зазначених вище реєстраційних процедур вимушені переселенці не мають змоги реалізувати свої права в повній мірі [7].

Проте на цей час з метою сприяння реалізації бізнесом своїх прав та законних інтересів, а також для убезпечення від рейдерських захоплень в умовах дестабілізації ситуації в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь відомчим наказом Міністерства юстиції України була врегульована ситуація для державної реєстрації фізичних осіб-підприємців, місцезнаходженням/місцем проживання яких є Автономна Республіка Крим та місто Севастополь. У цьому разі проведення реєстраційних дій здійснюється в порядку, встановленому статтею 45 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців", державними реєстраторами юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців реєстраційних служб територіальних органів Міністерства юстиції України, перелік яких визначений додатком до наказу Міністерства юстиції України "Про проведення реєстраційних дій щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, місцезнаходженням/місцем проживання яких є Автономна Республіка Крим та

місто Севастополь" від 23 липня 2014 р. № 1197/5. Водночас цим наказом Мін'юсту України передбачено, що проведення реєстраційних дій щодо державної реєстрації припинення підприємницької діяльності фізичних осіб-підприємців, які переселилися з Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, місцем проживання яких (за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) є Автономна Республіка Крим та місто Севастополь, за рішенням таких осіб здійснюється за місцем їх перебування, зареєстрованим відповідно до законодавства [8].

Державна реєстрація *припинення підприємницької діяльності* фізичної особи-підприємця здійснюється в порядку, передбаченому розділом VI Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців".

Стосовно інших організаційно-правових дій, що потрібно здійснити фізичній особі для відкриття власної приватно-підприємницької діяльності, розглянемо загальні правові засади відкриття поточного рахунку в банку та нормативні вимоги щодо виготовлення печатки і штампу.

Так, чи відкривати банківський рахунок для підприємницької діяльності фізична особа-підприємець вирішує самостійно. Для відкриття рахунку подають такі документи: заяву про відкриття поточного рахунку встановленого зразка, підписану підприємцем або його представником; копію виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців, що містить відомості про фізичну особу-підприємця; картки із зразками підписів (пункт 3.4. Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах, затвердженої постановою Правління НБУ від 12 листопада 2003 р. № 492). На підставі зазначених вище документів уповноважений працівник банку здійснює ідентифікацію клієнта та осіб, уповноважених розпоряджатися поточним рахунком. Між банком і клієнтом укладається в письмовій формі договір банківського рахунку [9].

Що стосується виготовлення печатки та штампа, то печатки і штампи обов'язкові лише платникам податку на додану вартість, яким знадобиться печатка для оформлення податкових накладних. Якщо підприємець вирішив мати печатку чи штампи, слід звернутися до спеціалізованих штемпельно-граверних майстерень, які їх виготовляють. На печатках і штампах зазначається ідентифікаційний номер фізичної особи-підприємця. Дозвіл на виготовлення печатки територіального підрозділу ОВС не потрібний.

Наведена вище характеристика порядку організації приватно-підприємницької діяльності біженцями та особами, які потребують додаткового захисту, дозволяє виявити недосконалість правових механізмів реалізації такими особами конституційного права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом. На нашу думку, ця проблема водночас є нагальною та важливою, а також потребує комплексного вирішення в ході усунення наслідків збройного конфлікту та тимчасової окупації частини території України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 лип. 2011 р. № 3671-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 16. – Ст. 146. – С. 702.

2. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436–IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18. – Ст. 144.

3. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 трав. 2003 р. № 755-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 31. – Ст. 263.

4. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 груд. 2003 р. № 1382-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 15. – Ст. 232.

5. Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції : постанова Кабінету Міністрів України від 01 жовт. 2014 р. № 509 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 81. – Ст. 2296. – С. 43.

6. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовт. 2014 р. № 1706–VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 1. – Ст. 1. – С. 2.

7. *Беззуб І.* Урегулювання правового становища внутрішньо переміщених осіб на території України / І. Беззуб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=483:derzhavne-regulyuvannya&catid=8&Itemid=350.

8. Про проведення реєстраційних дій щодо юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, місцезнаходженням/місцем проживання яких є Автономна Республіка Крим та місто Севастополь : наказ Міністерства юстиції України від 23 лип. 2014 р. № 1197/5 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 59. – Ст. 1636. – С. 230.

9. Про затвердження Інструкції про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах : постанова Правління НБУ від 12 лист. 2003 р. № 492 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Ст. 2707. – С. 316.

Отримано 01.04.2015

УДК 339.543'06(479.24)

В.И. Алиев

НОВЫЙ ЭТАП В РАЗВИТИИ ТАМОЖЕННОЙ ПОЛИТИКИ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В статье отмечается, что в условиях расширения торгово-экономических отношений и увеличения объема экспортно-импортных операций с углублением интеграции в международную экономическую систему есть потребность в использовании гибкой таможенной политики, которая отвечает современным стандартам. Изучается таможенная политика на современном этапе, соответствие нормам международного права и международных отношений, применение современных технологий. Следует отметить, что улучшение в соответствии с нынешними требованиями таможенной политики, развитие таможенной политики стало возможным благодаря международному сотрудничеству в этой сфере и использованию зарубежного опыта.

Ключевые слова: *таможенная политика, торговая политика, принципы таможенной политики, единое окно, интеграция, международная торговля, международное сотрудничество.*

У статті наголошується, що в умовах розширення торгово-економічних відносин і збільшення обсягу експортно-імпортних операцій з поглибленням інтеграції в міжнародну економічну систему є потреба у використанні гнучкої митної політики, яка відповідає сучасним стандартам. Вивчається митна політика на сучасному етапі, відповідність нормам міжнародного права і міжнародних відносин, застосування сучасних технологій. Слід зазначити, що поліпшення відповідно до нинішніх вимог митної політики, розвиток митної політики стало можливим завдяки міжнародній співпраці в цій сфері та використанню зарубіжного досвіду.

Ключові слова: *митна політика, торгова політика, принципи митної політики, єдине вікно, інтеграція, міжнародна торгівля, міжнародне співробітництво.*

In this paper the author argues that under the expansion of trade and economic relations and the increase of export-import operations with the deepening of integration into the international economic system, there is a need to use flexible customs policy that meets modern standards. The author studies the customs policy at the present stage, conformity to the norms of international law, the use of modern technology. It should be noted that the improvement in accordance with the current requirements of the customs policy, customs policy development was made possible by an international cooperation in this field and the use of foreign experience.

Keywords: *customs policy, trade policy, principles of the customs policy, single window, integration, international trade, international cooperation.*

Таможенная политика представляет собой систему мероприятий (экономических, политических, организационных, правовых), проводимых государством в целях организации эффективно действующей таможенной системы, необходимой для обеспечения национальных интересов. Таможенная политика государства непосредственно влияет на объем товарооборота между странами, содействует нивелированию различий в национальных и международных условиях производства,

способствует интегрированию экономики государства в мировое хозяйство. Правовое регулирование отношений, связанных с перемещением товаров через таможенную границу Таможенного союза, их перевозкой по единой таможенной территории под таможенным контролем, временным хранением, таможенным декларированием, выпуском и использованием в соответствии с таможенными процедурами, проведением таможенного контроля, уплатой таможенных платежей, а также властных отношений между таможенными органами и лицами, реализующими права владения, пользования и распоряжения указанными товарами, регламентированы таможенным законодательством.

Таможенное законодательство состоит из Конституции, Таможенного Кодекса, принятых в соответствии с ним иных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в области таможенного дела, в том числе законов, указов Президента, постановлений Правительства и нормативно-правовых актов органов исполнительной власти. В юридической литературе термин “таможенная политика” оценивается неоднозначно. Некоторые авторы не видят необходимости в легальном определении понятия “таможенная политика”. Так, С.Н. Овчинников отмечает, что политика сама по себе изменчива, отражает различные интересы, существующие в обществе, в то время как закон в качестве средства выражения всеобщих интересов должен быть стабильным. При этом закрепление характеристик таможенной политики в таможенном законодательстве не имеет непосредственно регулятивного значения [5, 105–109].

По мнению других авторов, исключение из нормативно-правового употребления термина “таможенная политика” является преждевременным и необоснованным, в том числе по причине упоминания принципов таможенной политики в различных конституционных установлениях.

Встречаются разнообразные мнения по поводу того, что следует понимать под таможенной политикой. Большинство из них основаны на определении таможенной политики как системы политико-правовых, экономических, организационных и иных широкомасштабных мероприятий, направленных на реализацию и защиту внутри- и внешнеэкономических интересов и задач в целях динамичного осуществления политических и социально-экономических преобразований в условиях формирования в стране рыночных отношений [3; 8].

Следует отметить, что подобные определения не позволяют в полной мере разграничить близкие друг другу понятия таможенной политики и торговой политики, а отсутствие законодательной дефиниции таможенной политики фактически сближает эти два направления государственной политики до степени смешения. В исследованиях таможенной политики, с экономической точки зрения, основным моментом в ее характеристике являются цели, определенный экономический эффект ее проведения, при этом авторы иногда допускают по сути подмену понятий, наполняя содержание таможенной политики политикой торговой. Так, в зависимости от экономического содержания таможенной политики и масштабов вмешательства государства в международную торговлю выделяется два основных подхода к ее направленности: протекционизм и фритредерство (свободная торговля).

Протекционистская политика направлена на создание условий, способствующих развитию национальной экономики путем ограждения ее от иностранной конкуренции. Протекционизм предусматривает установление высокого уровня ставок ввозных таможенных пошлин с иностранных товаров, ограничение или полное запрещение ввоза определенных товаров, форсирование экспорта, его государственное субсидирование и кредитование, финансирование экспортных

отраслей и т. д. Политика свободной торговли (фритредерство), наоборот, связана с поощрением импорта путем ликвидации ввозных таможенных пошлин, сокращения или полного устранения нетарифных ограничений в отношении ввозимых товаров [7]. Г.Г. Колесников рассматривает таможенно-правовую политику как деятельность федеральных органов государственной власти, направленную на определение стратегии и тактики функционирования и развития таможенных отношений посредством соответствующего правового регулирования [3, с. 17]. Данное определение представляется одним из наиболее удачных, поскольку в нем отражена суть таможенной политики именно как политико-правового явления, при этом не смешиваются понятия таможенной политики и таможенного регулирования, выступающего основным способом реализации таможенной политики и заключающегося в установлении порядка и правил регулирования таможенного дела.

Важным вопросом в правовой характеристике таможенной политики является определение принципов ее осуществления. Система правовых принципов таможенной политики может выглядеть следующим образом: принцип законности, принцип согласованности таможенной политики с иными направлениями социально-экономической политики государства, принцип разграничения государственных полномочий в области формирования и реализации таможенной и торговой политики, принцип сочетания публичных и частных интересов при обязательном приоритете государственных интересов в определении основных направлений таможенной политики, принцип эффективности таможенной политики, принцип межгосударственного сотрудничества в таможенной сфере.

Принцип межгосударственного сотрудничества в таможенной сфере особое значение приобретает в условиях функционирования таможенного союза, который выступает в качестве формы международной экономической интеграции. В таможенном союзе создается единое экономическое пространство, формируется единое таможенное законодательство, отменяются внутренние таможенные границы между государствами-участниками таможенного союза. В таких условиях особое значение приобретает анализ взаимодействия внутреннего (национального) и международного регулирования при формировании и реализации таможенной политики. Содержание таможенной политики отражают основные направления, по которым она должна быть реализована в практической деятельности государственных органов. В современных условиях в качестве основных направлений таможенной политики нашего государства можно выделить следующее.

• Создание в таможенной системе инновационной инфраструктуры, способствующей совершенствованию методов формирования доходов бюджета и обеспечивающей абсолютную надежность их поступления (создание электронных терминалов, связанных в одну глобальную сеть, широкое применение таможенной микропроцессорной банковской карты, подача таможенных деклараций через интернет, проведение электронных таможенных аукционов конфискованных товаров и создание для этих целей веб-сайтов и т.п.).

• Использование электронного обмена информацией с другими контролирующими органами. Это позволит внедрить принципы “одного окна” (однократное предоставление информации о пассажирах и товарах) и “одной остановки” (интегрированный государственный контроль).

• Разработка комплексной стратегии кадрового обеспечения таможенных органов. В рамках данного направления особое внимание должно быть уделено качеству профессиональной подготовки кадров, совершенствованию их знаний и навыков, практике управления, повышению эффективности системы оплаты труда и престижности профессии.

• Активизация международного сотрудничества по таможенным вопросам, что предполагает развитие правовых, технических и административных основ для упрощения таможенных процедур, обмена оперативно значимой информацией для борьбы с правонарушениями в таможенной сфере, проведение совместных операций с представителями таможенных органов иностранных государств.

• Совершенствование таможенного администрирования, использование таможенными органами таких форм работы, которые должны соответствовать нормам и правилам функционирования мировой торговой системы. В данном направлении должны быть реализованы меры, направленные, с одной стороны, на обеспечение высокой эффективности таможенного администрирования при внешней простоте и быстроте оформления товаров и транспортных средств, перемещаемых физическими и юридическими лицами, а с другой стороны, решать проблемы, связанные с занижением таможенной стоимости товаров и их недостоверным декларированием участниками внешнеторговой деятельности.

В современный период развития страны, под руководством достойного продолжателя политического курса Гейдара Алиева – Президента Азербайджана Ильхама Алиева – стали приоритетными такие направления государственной политики, как обеспечение длительного и устойчивого социально-экономического развития страны, интенсивное использование информационных и коммуникационных технологий с целью перехода на современные принципы государственного управления, а также осуществление проектов на основе тезиса "Превратим "чёрное" золото в золото интеллектуальное". В этом направлении уже сделано немало, и работа эта успешно продолжается.

Глава государства постоянно держит в центре внимания вопросы дальнейшего совершенствования по всем направлениям таможенной системы. Результатом этого стало неизменное, динамичное развитие Азербайджанской таможни в последние годы, а сама таможенная система, воплощая в реальность новые, современные проекты, уверенно развивается как образцовая организация, полностью отвечающая международным стандартам. Год от года добиваясь всё новых успехов, Государственный Таможенный Комитет и его местные органы за минувший период выполнили большую работу по совершенствованию таможенного контроля по импортно-экспортным операциям, таможенно-тарифного регулирования внешнеэкономической деятельности и финансово-налогового механизма в таможенных органах, принятию нового Таможенного Кодекса Азербайджанской Республики, а также укреплению нормативно-правовой базы по таможенно-налоговому законодательству, усилению борьбы с фактами контрабанды и нарушений таможенных правил, расширению международного таможенного сотрудничества, развитию материально-технической базы таможенных органов, качественному улучшению кадрового состава и росту профессионального уровня сотрудников. Одновременно, придавая особое значение внедрению информационно-коммуникационных технологий в практику работы, Азербайджанская таможенная служба осуществила коренные реформы в этой сфере.

Напомню, что работа по внедрению информационно-коммуникационных технологий в Азербайджанской таможне была начата еще в 1995-ом году, а в 1999-ом информационно-коммуникационная стратегия таможни уже строилась на уровне международных стандартов. Так, проект "Усиление потенциала Государственного Таможенного Комитета Азербайджанской Республики и создание сети передачи информации", совместно осуществляемый Программой Развития ООН и Правительством Азербайджана, положительно повлиял на развитие таможенной службы в свете создания автоматизированной системы управления. Развитие информа-

ционно-коммуникационных технологий оказывает влияние и на стимулирование бизнес-процессов, а поэтому Государственный Таможенный Комитет особенно внимательно относится к этой сфере своей деятельности, стремясь на высшем уровне и последовательно выполнять возложенные на него задачи. Как известно, в настоящее время сформирована правовая база по оказанию государственными органами электронных услуг населению в соответствии с международными стандартами на основе "Государственной программы по развитию связи и информационных технологий в Азербайджанской Республике на 2010–2012-ый годы (Электронный Азербайджан)", а также иных нормативно-правовых актов, принятых в связи с развитием информационных и коммуникационных технологий. В этой связи свою лепту в реализацию в стране проекта "электронного правительства" вносит и Государственный таможенный комитет, выбранный одним из пилотных организаций, осуществляющих данный проект.

С целью выполнения задач, выдвинутых Указом Президента Азербайджанской Республики "О некоторых мерах по организации оказания электронных услуг государственными органами" от 23 мая 2011 года, в Государственном Таможенном Комитете реализован ряд проектов с целью роста эффективности таможенных услуг, обеспечения прозрачности, дальнейшего расширения и модернизации сфер внедрения информационно-коммуникационных технологий. Соответствующими приказами председателя Комитета был начат проект "Единой Автоматизированной Системы Управления Таможенной службы", которая ныне составляет основу электронной таможенной службы. Следует отметить, что в последние годы председателем Комитета были подписаны сорок пять приказов, касающихся внедрения в Таможенном комитете информационно-комуникационных технологий.

Среди них особо следует отметить приказы "Об использовании электронной подписи в корпоративных информационных системах таможенных органов" (2008-й год), "О внедрении автоматизированной системы управления принципа "одного окна" при досмотре товаров и транспортных средств, провозимых через пункты пропуска Государственной границы" (2009-й год), "О создании интернет-информационных ресурсов Государственного Таможенного Комитета Азербайджанской Республики" (2009-й год), "О создании и внедрении нового официального интернет-сайта Государственного Таможенного Комитета Азербайджанской Республики" (2010-й год) и ряд других [10].

С целью организации Электронной Таможенной Службы на уровне международных требований была разработана "Стратегия развития ИКТ в Государственном Таможенном Комитете", а в Главном управлении статистики и информационных технологий – структурном подразделении Аппарата Комитета, отвечающем за работу в этой сфере, – осуществлены структурные изменения (приказ председателя Комитета от 26 октября 2010 года). На основе вновь созданной структуры были созданы новые отделы, такие как: "Управление интернет-ресурсами", "Информационная безопасность", "Системная интеграция", "Управление проектами" и другие.

Приказом председателя Комитета еще от 25 ноября 2009-го года в Государственном Таможенном Комитете была проделана соответствующая работа по дальнейшему совершенствованию делопроизводства и его ведению на основе автоматизированной единой системы и формы, а в начале 2010-го года внедрена автоматизированная система управления на основе новейшей методики ведения делопроизводства. На основании приказа председателя Комитета от 24 декабря 2010-го года было принято решение о ведении делопроизводства и оборота документации на основе "Единой автоматизированной системы управления – Дело-

производство", а само поэтапное внедрение системы начато с начала 2011-го года. Таким образом, как продолжение проекта, с 1 сентября 2011-го года полностью было внедрено автоматизированное делопроизводство, охватившее все организации, входящие в структуру Государственного Таможенного Комитета.

Кроме того, приказом председателя Комитета от 27 декабря 2010-го года решено было усилить эффективность таможенных процедур, связанных с таможенным оформлением, совершенствовать и вести единый учет поступающих в таможенные органы обращений (заявлений), внедрять в эту сферу электронные формы работы. На основании этого, с начала 2011-го года учет обращений, связанных с таможенным оформлением, стал вестись в электронном формате.

В настоящее время в Комитете выполняются задачи, вытекающие из Указа Президента Азербайджанской Республики "О порядке распространения актов государственных и местных органов самоуправления посредством электронных информационных систем" от 16 февраля 2011 года и Указа Президента Азербайджанской Республики "О некоторых мерах по организации электронных услуг государственными органами" от 23 мая 2011 года. В связи с этим на основании приказа председателя Комитета от 25 мая 2011 года в системе Государственного Таможенного Комитета осуществляются меры по совершенствованию таможенных процедур и услуг, переходу на электронную форму делопроизводства с ограничением использования бумажных документов, организации бизнес-процессов на основе безбумажных технологий, предварительному размещению на интернет-сайте ГТК разработанных проектов правовых актов до их передачи на согласование в соответствующие государственные органы, а также дальнейшему расширению сферы электронных таможенных услуг и иные мероприятия.

В соответствии с Таможенным Кодексом Азербайджанской Республики таможенная граница нашей страны служит для защиты экономической безопасности, суверенитета и интересов Азербайджанской Республики и обеспечения защиты прав субъектов экономических взаимоотношений. Таможенная политика же нашего государства направлена на обеспечение наиболее эффективного использования инструментов таможенного контроля и регулирование товарообмена на таможенной территории Азербайджанской Республики, защиту внутреннего рынка Азербайджанской Республики, стимулирование развития национальной экономики; содействие проведению в жизнь задач, вытекающих из государственной экономической политики Азербайджанского государства.

Сегодня Азербайджан активно интегрируется в международное торговое сообщество, и эффективный экономический курс главы государства дает все основания заявить о позитивных результатах в данном направлении. В современный период участникам международных торговых операций приходится сталкиваться с требованиями по предоставлению большого количества различных документов в различные государственные органы, причем каждый из таких органов зачастую имеет свои собственные индивидуальные системы и образцы бумажной документации. Подобные бюрократические барьеры создают серьезное препятствие в международной торговле. Азербайджан решил устранить данную проблему посредством внедрения упрощенного механизма подачи документов для прохождения экспортно-импортных процедур – механизма "единого окна" [4].

Согласно Указу Президента № 12 от 11 ноября 2008 года "О внедрении принципа "единого окна" при досмотре товаров и транспортных средств на контрольно-пропускных пунктах государственной границы Азербайджана" с 1 января 2009 года в Азербайджане в системе оформления товаров и грузов на таможенной границе была внедрена система "единого окна". С ее внедрением предприниматели,

занятые в экспортно-импортных операциях, отныне проходят таможенную регистрацию, обратившись лишь в одно государственное ведомство. Полномочия единого государственного органа по принципу "единого окна" при досмотре товаров и транспортных средств на контрольно-пропускных пунктах государственной границы Азербайджана поручены Государственному Таможенному Комитету. Введение новой системы "единого окна" также привело к расширению полномочий Таможенного комитета, так как были ликвидированы пограничные пункты государственных органов, занимавшихся выдачей разрешений, осуществлявших ветеринарный, фитосанитарный и санитарный контроль.

На самом деле опыт других стран показывает, что внедрение системы "единое окно" на таможне позволяет упростить и оптимизировать порядок таможенного контроля и таможенного оформления товаров. Работа Азербайджанской таможни по системе "единое окно" позволяет значительно упростить процесс прохождения таможенного оформления, сократить время осуществления таможенных процедур за счет уменьшения количества должностных лиц таможенного органа, которые принимают участие в осуществлении этих процедур, и одновременно – избежать дублирования функций. Данная система также способствует сокращению количества документов, подаваемых декларантом для таможенного оформления. По своей юридической природе преимуществом "единого окна" является легкость в обращении, прозрачность работы, доступность информации о требованиях по экспортно-импортным операциям, формирование базы данных о предыдущих операциях и эффективность контроля. Как видно, преимущества подобной системы для бизнеса и государства очевидны. Система "единого окна" внедряется в различных странах, в том числе и в Азербайджане, на основе стандартов и рекомендаций, установленных Международной конвенцией по упрощению и согласованию таможенных процедур ("Киотская конвенция"), заключенной в рамках Всемирной таможенной организации. Киотская Конвенция реализует принцип координационной роли таможни применительно к досмотру товаров, которые подлежат обследованию и другими компетентными органами.

Внедрение "единого окна" в таможенной системе позволит существенно снизить издержки участников внешнеэкономической деятельности, сократить количество формальностей подачи одних и тех же документов в различные ведомства. По мнению экспертов, система "единого окна" открывает возможности для эффективного взаимодействия между государственным и негосударственным сектором. Неоспоримым является и тот факт, что внедрение системы "единого окна" позволит присоединиться к международной практике по облегчению перевозки товаров, устранению бюрократии и упрощению проверки на пунктах перехода государственной границы и на внутренних таможенных пунктах.

В свете реформ в таможенной службе по развитию информационных и коммуникационных технологий в прошлом году были созданы автоматизированные системы управления по Единой автоматизированной системе управления, Грузовой таможенной декларации и Таможенному приходному ордеру, а с 2011-го года началось их внедрение в практику. В целом за прошлый год был создан и сдан в эксплуатацию внутренний портал Государственного Таможенного Комитета, в котором были размещены системы управления ресурсами, технического обеспечения, проведения тестовых экзаменов, управления кадрами и пр.

Проекты электронных таможенных услуг, разрабатываемых и внедряемых в Государственном Таможенном Комитете Азербайджанской Республики, получили высокую оценку ВТО, Азиатского банка развития и иных международных структур. Как результат этой работы представитель Главного управления статистики и

информационных технологий Государственного Таможенного Комитета с 2010-го года избран членом рабочей группы Консультационного Комитета Экспертной Сети по Безбумажной Торговле и Форума по Упрощению Торговли Азиатского и Тихоокеанского региона ООН. Одновременно Государственный Таможенный Комитет тесно сотрудничает со Всемирной таможенной организацией и открытие Регионального офиса ВТО именно в Баку – не случайно. По просьбе секретаря Всемирной таможенной организации Кунио Микурии специалисты ГТК по информационным технологиям провели экспертизу проектов ИКТ, внедряемых в таможенных органах Республики Таджикистан и финансируемых Азиатским банком развития. Успехи Азербайджанской таможни в этом направлении стали темой обсуждения на различных международных мероприятиях и вызвали живой интерес во многих странах. Для ознакомления с проектами и стратегией ИКТ, осуществляемыми в сфере электронных таможенных услуг в Государственном Таможенном Комитете Азербайджанской Республики в Баку приезжали представители таможенных служб Узбекистана, Российской Федерации, Македонии и Аргентины. С учетом растущего интереса к изучению опыта Азербайджанской таможенной службы можно уверенно прогнозировать, что подобные визиты в ближайшее время только возрастут.

Азербайджанская таможенная служба уделяет особое внимание и вопросам изучения опыта внедрения информационных систем и информационных технологий в таможенное дело, а также определению направлений будущего развития информационных технологий в таможенной службе. С этой точки зрения, проведенная в Баку 12-13 сентября 2011-го года Третья международная научно-практическая конференция на тему “Электронные таможенные услуги: взгляд в будущее”, несомненно, стала знаменательным событием. В ходе конференции были затронуты такие проблемы, как информационно-коммуникационные технологии и услуги “электронной таможни” в таможенной службе, роль ИКТ в сотрудничестве между таможней и бизнесом и организация электронных услуг в государственных органах. В работе конференций приняли участие 160 представителей государственных и негосударственных организаций, представляющих около 20 стран.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Ванин М.В.* Интеграция в мировой рынок : Как защитить экономические интересы России / М.В. Ванин // Таможня. – 2000. – № 19.

2. *Ершов А.Д.* Международные таможенные отношения : учеб. пособие / А.Д. Ершов. – СПб. : Знание, 2000.

3. *Колесников Г.Г.* Соотношение частных и публичных интересов в таможенном праве : автор. дисс. ... канд. юрид. наук / Г.Г. Колесников. – Саратов, 2010.

4. *Мирзоев Ф.* Применение системы “единое окно” на таможне – это пропуск для более тесной интеграции Азербайджана в международную торговлю / Ф. Мирзоев. – 2009. – № 8.

5. *Овчинников С.Н.* Законодательное определение таможенной политики / С.Н. Овчинников // Развитие российского права и права стран АТР в условиях конституционного реформирования : материалы региональной научно-практической конференции, 29 ноября 2003 г. – Владивосток : Издательство ВГУЭС, 2004.

6. *Сандровский К.К.* Международное таможенное право : учеб. / К.К. Сандровский. – К. : Знання, 2000.

7. *Тимошенко И.В.* Таможенное право России : учебник / И.В. Тимошенко. – СПб., 2006. – С. 25–31; Ерешко Е.В. Протекционизм и фритредерство в таможенной политике Российской империи / Е.В. Ерешко // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2009. – № 1.

8. *Чернышов С.И.* Таможенная политика и юридический конфликт / С.И. Чернышов, Т.В. Худойкина. – М., 1999.

9. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.wcoomd.org.

10. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // customs.gov.az/ru/news-73.html.

Отримано 02.02.2015

УДК 347.73

А.М. Касьяненко

ФІНАНСОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

У статті проаналізовано різні погляди щодо поняття "фінансова відповідальність", виокремлено ознаки фінансової відповідальності, порушено питання про самостійний характер фінансової відповідальності. Зроблено висновок про те, що фінансова відповідальність як правова категорія характеризується низкою специфічних ознак.

Ключові слова: *фінансова відповідальність, порушення фінансового законодавства, ознаки фінансової відповідальності.*

В статье проанализированы различные взгляды относительно понятия "финансовая ответственность", выделены признаки финансовой ответственности, поднят вопрос о самостоятельном характере финансовой ответственности. Сделан вывод о том, что финансовая ответственность как правовая категория характеризуется рядом специфических признаков.

Ключевые слова: *финансовая ответственность, нарушения финансового законодательства, признаки финансовой ответственности.*

Paper deals with different views on the concept of "financial responsibility", several features of financial responsibility are distinguished as well as the issue of an independent nature of financial responsibility is highlighted. The conclusion is drawn that financial responsibility as a legal category is characterized by several specific signs.

Keywords: *financial responsibility, infringements of financial law, features of financial responsibility.*

У науці фінансового права однією із проблем наукових пошуків, що допоки не отримала єдності в розумінні та підходах, є проблема визначення особливостей юридичної відповідальності за порушення бюджетного законодавства, зокрема, фінансової відповідальності. Останніми роками кількість порушень бюджетного законодавства зростає, збільшується розмір матеріальної шкоди, що завдається державному та місцевим бюджетам. Тому, звичайно, важливим чинником забезпечення законності і правопорядку у сфері фінансових відносин є встановлення юридичної відповідальності за правопорушення.

Варто зазначити, що проблема правопорушення та юридичної відповідальності за нього небезпідставно посідає одне із чільних місць у правовій науці. Але незважаючи на зростаючу кількість досліджень, й досі не існує єдиної концепції для усвідомлення цих складних та, безперечно, багатовимірних явищ, адже інститут юридичної відповідальності прямо пов'язаний з функцією держави з охорони правопорядку, є найбільш наочним показником і втіленням прав і свобод людини в соціальній дійсності. Безперечно, у цей період України – формування правової держави – як ніколи проявляється значуща роль інституту юридичної відповідальності.

Конституція України регулює основні засади функціонування інституту юридичної відповідальності. У нормах Основного Закону нашої держави ми

неодноразово зустрічаємо термін "відповідальність" – у статтях 58, 60, 61, 62, 63, 92, в розділі VIII "Правосуддя" [1].

І хоча в юридичній літературі традиційно склалося уявлення про юридичну відповідальність як про систему покарань та санкцій, у вітчизняній теорії права знаходимо розуміння змісту поняття юридичної відповідальності, яка поділяється на перспективну (позитивну) і ретроспективну (негативну). Позитивна юридична відповідальність передбачає сумлінне виконання суб'єктами правових відносин своїх обов'язків перед громадянським суспільством, державою, колективом людей та окремою особою. Ретроспективна юридична відповідальність характеризується специфічними правовідносинами між державою і правопорушником, зокрема, застосовується державно-правовий примус, який характеризується засудженням протиправного діяння і суб'єкта правопорушення, покладанням на останнього обов'язку понести покарання і несприятливі наслідки особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення [2, с. 197].

На нашу думку, щоб вести мову про самостійність певного виду відповідальності, необхідно визначити критерії, що лежатимуть в її основі. Ми погоджуємося з думкою Р. Хачатурова, Д. Липинського [3, с. 748], що до таких критеріїв варто віднести: самостійність галузі права; специфіку регулювання суспільних відносин; самостійність і специфіку правопорушення; відмінні риси заходів відповідальності та особливий порядок їх застосування; суб'єкти, які наділені правом застосовувати заходи відповідальності. На думку Дмитренко Е. [4, с. 16–18], загальними ознаками юридичної відповідальності є: 1) настає тільки за умови скоєння правопорушення; 2) суб'єкти – колективні й індивідуальні – наділені деліктоздатністю (здатністю нести юридичну відповідальність за свої протиправні діяння); 3) базується на застосуванні державного примусу (державно владного впливу уповноважених державних органів на поведінку тих, хто скоїв правопорушення); 4) виражається в обов'язку правопорушника нести покарання за його протиправну поведінку; 5) викликає для правопорушника певні негативні наслідки: втрату конкретних особистих благ, організаційних та майнових втрат; 6) встановлюється державою в особі уповноваженого органу відповідно до санкцій норм права, якими визначається і міра відповідальності; 7) є формою негативної реакції держави на правопорушення і суб'єкта, винного в його скоєнні; 8) здійснюється під час правозастосовної діяльності шляхом дотримання визначеного процедурно-процесуального порядку та форм, встановлених законом.

Щоб довести існування фінансової відповідальності, необхідно довести наявність у неї перелічених вище ознак, які за своєю суттю відрізняють її від інших видів відповідальності.

Питання про самостійний характер фінансової відповідальності залишається дискусійним до сьогодні, адже фінансова система як невід'ємна ознака держави не може функціонувати без інституту відповідальності. До того ж поняття фінансової відповідальності є одною із основних фінансово-правових категорій, конструкція якої багато в чому визначає місце і роль правового регулювання фінансових відносин. Останнім часом у зв'язку з розвитком фінансового законодавства науковці стали виділяти фінансову відповідальність. Ідея визнання фінансової відповідальності не є новою для фінансово-правової науки. Так, ще в 1892 році П. Пусторослєв у своїй праці "Аналіз поняття про злочин" поряд з кримінальною відповідальністю, цивільною та дисциплінарною визначав і фінансову, у XIX столітті М. Сперанський обґрунтував потребу закріпити примусові заходи, зокрема заходи відповідальності, за порушення вимог щодо фінансової діяльності на нормативному рівні. Серед відповідних заходів пропонувалися: забезпечити сплату

податків (застава майна, вилучення документів), застосовувати стягнення недоїмки в податях, реалізацію майна боржника, арешт майна і заробітної плати, ревізію бюджетних рахунків, застосовувати штраф, пеню тощо. Деякі із доктринальних положень були нормативно закріплені. Так, у Положенні про стягнення у безспірних справах казни (1918 р.) було визначено не тільки юридико-фактичні підстави застосування примусових заходів за порушення у сфері фінансової діяльності держави, а й деталізовано потенціал самих заходів – розмір пені ("відсотків з казенних справ") – по шести на сто в рік, у повній кількості по день сплати всього боргу. Істотно активізувалися наукові пошуки можливих варіантів виокремлення фінансово-правової відповідальності у 60–70-х роках XX століття. Так, О. Лейст [5, с. 8] виділяв фінансові санкції як самостійний вид юридичних і фінансово-правову відповідальність як різновид юридичної й наполягав на доцільності чіткого нормативного визначення їх потенціалу, хоча водночас у роботах інших вчених-юристів ототожнювалися фінансові санкції з адміністративно-правовими, з економічними, що в цілому не дозволяло остаточно виокремити фінансову відповідальність.

Ми погоджуємося з думкою про те, що "фінансова відповідальність" є синонімом до понять "фінансово-правова відповідальність", "фінансова юридична відповідальність", "відповідальність за порушення фінансового законодавства", "відповідальність за порушення норм фінансового права".

Нині вчені не дійшли згоди щодо місця фінансової відповідальності у системі юридичної відповідальності. На нашу думку, однією з причин дискусійності цього питання є відсутність чіткості у визначеності понять і категорій загальної теорії юридичної відповідальності й теорії відповідальності галузевих юридичних наук, а також недостатня розробленість методологічних проблем відповідальності у фінансово-правовому регулюванні. Тому, якщо одні науковці – А. Бризгалін, В. Берник, І. Веремєєнко, Г. Гуревич, Е. Дмитренко, А. Іванський, Л. Касьяненко, М. Карасьова, В. Ковтун, Н. Саттарова – визначають фінансову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, яка має свої особливості, то інші – А. Альохін, Є. Белінський, Р. Усенко – заперечують існування фінансової відповідальності, а О. Гейхман, Ф. Меркулов , М. Розгільдяєва, Н. Якимчук, В. Чернадчук відстоюють думку про існування податкової, бюджетної відповідальностей як самостійних видів. Така ситуація цілком логічна, оскільки відсутність самостійного галузевого виду юридичної відповідальності є наслідком формування повноцінних інституціональних видів відповідальності на рівні структурних елементів системи фінансового права. На цю особливість слушно звертає увагу Ю. Крохіна і Т. Гусєва [6, с. 113–119], підкреслюючи, що поняття фінансово-правової відповідальності включає відповідальність за податкові правопорушення, за порушення бюджетного, валютного, банківського законодавства, законодавства про грошовий обіг тощо, тому що на сучасному етапі розвитку фінансового законодавства відсутні перспективи прийняття єдиного кодифікованого акта. На їх думку, законодавчий орган йде шляхом кодифікації бюджетного і податкового законодавства із закріпленням відповідних інститутів відповідальності.

На думку Монаєнка А. [7, с. 153], позитивна фінансово-правова відповідальність – це забезпечений державою фінансово-правовий обов'язок суб'єктів з дотримання приписів норм фінансового права, що реалізовується у фінансово-правомірній поведінці, яка має наслідком схвалення і заохочення та характеризується такими ознаками: володіє формальною визначенністю і чіткістю; заснована на нормах фінансового права; полягає в обов'язку дотримуватися приписів норм фінансового права; забезпечується такими заходами фінансово-правового

примусу, як переконання і заохочення. На його ж думку, негативна фінансово-правова відповідальність – це обов'язок правопорушника зазнати обмеження майнового характеру, що виникає з юридичного факту фінансового правопорушення, реалізується в охоронному правовідношенні фінансової відповідальності. Негативний аспект фінансово-правової відповідальності характеризується такими ознаками: виникає у вигляді нового обов'язку з юридичного факту фінансового правопорушення; володіє формальною визначенністю, чіткістю і деталізованістю; реалізується в охоронному правовідношенні фінансової відповідальності; пов'язаний з державно-владною діяльністю фінансових органів, із фінансово-правовим примусом; має для фінансового правопорушника несприятливі наслідки, передбачені в санкціях норм фінансового права; характеризується процесуальною формою здійснення.

Важливе завдання фінансової відповідальності зумовлено, перш за все, необхідністю посилення та зміцнення фінансової дисципліни, законності і правопорядку в суспільстві у фінансових правовідносинах. Ефективність фінансово-правового регулювання залежить від стану виконання суб'єктами фінансових правовідносин своїх обов'язків, закріплених фінансово-правовими нормами. У суспільстві з високим рівнем правової культури виконання обов'язків забезпечується переважно переконанням учасників суспільних відносин у необхідності дотримуватися суспільно корисної поведінки. Саме цим визначається зміст юридичної відповідальності в позитивному аспекті.

Раніше термін „фінансова відповідальність" вживався в п. 20.2 Закону України „Про податок з доходів фізичних осіб" (цей закон нині втратив чинність). На цей час ст. 111 Податкового кодексу України визначає, що за порушення податкового законодавства наступає фінансова відповідальність, а ст. 112 передбачає загальні умови притягнення до неї. Але чинне законодавство України не дає визначення фінансової відповідальності, тому в теорії фінансового права існує численна кількість поглядів щодо цього правового явища.

Д. Гетьманцев [8, с. 15] під фінансовою відповідальністю розуміє правовідносини, які виникають у зв'язку з вчиненням правопорушення у сфері суспільних відносин, що складаються під час мобілізації, розподілу, використання централізованих і децентралізованих фінансових ресурсів держави на підставі прийняття уповноваженим органом, або у визначених законом випадках, безпосередньо правопорушником, від імені держави рішення (акт індивідуального застосування), між державою та особою (правопорушником), змістом якого є застосування до правопорушника заходів покарання, передбачених фінансово-правовими санкціями. М. Карасьова [9, с. 183–184] визначає фінансову правову відповідальність як застосування до правопорушника фінансово-правових норм заходів державного примусу уповноваженими на те державними органами, що покладають на правопорушника додаткові обтяження майнового характеру. Фінансова правова відповідальність – це правовідносини, що виникають внаслідок порушення встановлених законодавством фінансових обов'язків, що виражається в накладанні на правопорушника фінансових санкцій у результаті негативної оцінки державою його протиправного винного діяння, настання яких забезпечується можливістю спеціального державного примусу [10, с. 36; 11, с. 147; 12, с.101]. 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 вчинення ним правопорушення у сфері фінансової діяльності

[13, с. 12; 14, с. 131–132]. Інші вчені [15, с. 52] вважають, що фінансово-правова відповідальність становить міру державного примусу, що застосовується до фізичних та юридичних осіб за порушення ними своїх фінансових зобов'язань перед державою. Фінансово-правова відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, яка, окрім загальних характеристик відповідальності, має специфічні ознаки та якості, наявність яких дає змогу відособити фінансову відповідальність як самостійний вид відповідальності [16, с. 81].

Безперечним є факт, що різноманітні визначення фінансової відповідальності становлять трансформацію різних концепцій та підходів до розуміння сутності юридичної відповідальності, адаптованих з урахуванням специфічних ознак фінансової відповідальності як інституту фінансового права.

На нашу думку, кожна з концепцій розкриває сутність фінансово-правової відповідальності лише в певній частині, адже всі зазначені вище підходи відображають її специфічні риси, зокрема такі як: фінансова відповідальність обумовлена особливостями фінансової діяльності держави і механізмом правового регулювання фінансових відносин; її реалізація здійснюється у межах специфічного охоронного правовідношення між правопорушником та державою; характеризується можливістю застосування заходів фінансово-правового примусу, зовнішньою формою вираження яких є фінансово-правові санкції; виділення у фінансовому законодавстві процедурно-процесуальних норм, регулюючих провадження по справах про фінансові правопорушення.

На нашу думку, фінансова відповідальність як різновид юридичної відповідальності є наслідком та формою реагування держави на порушення приписів фінансово-правових норм, проявляється в примусовому застосуванні компетентним суб'єктом відповідно до законодавства та встановленої процедури передбачених заходів впливу і пов'язана із застосуванням для правопорушника штрафних санкцій у кратних величинах відповідно до розміру завданої матеріальної шкоди.

У юридичній науці загальновизнаним є підхід, за яким правопорушення є підставою юридичної відповідальності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 2 Кримінального кодексу України підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого цим Кодексом. Підставою адміністративної відповідальності є адміністративне правопорушення (проступок), поняття якого сформульовано в ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Таким чином, для кожного виду юридичної відповідальності головним системоутворюючим елементом виступає саме поняття відповідного делікту.

Законодавство України містило поняття фінансового правопорушення. Воно було сформульоване в п. 1.5.3 Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок органами державної контрольно-ревізійної служби в Україні, затвердженої наказом Головного контрольно-ревізійного управління України від 03.10.1997 р. № 121 (втратив чинність): "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". При використанні такого підходу здійснення фінансового правопорушення констатували у разі порушення фінансово-правових норм. Антисоціальний характер є матеріальною ознакою порушень фінансового законодавства. Діяння, що порушують норми фінансового права, завдають шкоди нормальній фінансовій діяльності держави та місцевого самоврядування.

Ст. 121 Бюджетного кодексу України передбачає, що особи, винні в порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законами України. Отже, можемо зробити висновок, що цю статтю варто доповнити таким чином: "особи, винні в порушенні бюджетного законодавства, несуть цивільну, дисциплінарну, адміністративну, фінансову або кримінальну відповідальність<...>".

Як справедливо зазначає О. Музика-Стефанчук [17, с. 259], фінансова відповідальність уже сформувалася об'єктивно. Ми підтримуємо думку Е. Дмитренко, що, виходячи з бурхливого розвитку української державності і поступової впорядкованості публічної сфери, пов'язаної з фінансами, "фінансове право потребує адекватної системи захисту його приписів, причому не лише в санкціях норм інших галузей права, а і у власних санкціях" [18, с. 103–108].

Проаналізувавши публікації, які стосуються цієї теми, можна зробити висновок про наявність таких специфічних ознак фінансової відповідальності: має антисоціальний характер, що виражається в неналежному виконанні публічних фінансових обов'язків; настає за фінансове правопорушення; встановлена нормами фінансового законодавства; виконує функцію фінансового впливу на правопорушника (має майновий характер) із застосуванням до правопорушника заходів покарання, передбачених фінансово-правовими санкціями, і має визначатися в сумі, кратній заподіяній матеріальній шкоді; реалізовується в специфічній фінансово-процесуальній формі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 140–141.
2. *Ильин И.А.* Путь к очевидности / И.А. Ильин – М. : Наука, 1993. – 579 с.
3. *Хачатуров Р.Л.* Общая теория юридической ответственности : монография / Р.Л. Хачатуров, Д.А. Липинский. – СПб. : Издательство Р. Асланова "Юридический центр Пресс", 2007. – С. 748.
4. *Дмитренко Е.С.* Загальний зміст юридичної відповідальності суб'єктів фінансового права / Е.С. Дмитренко // Адвокат. – 2005. – № 1. –С. 16–18.
5. *Лейст О.Э.* Санкции и ответственность по советскому праву (теоретические проблемы) / О.Э. Лейст– М. : Изд-во МГУ, 1981. – 240 с.
6. *Лукашев О.А.* Система фінансового права як критерій розмежування видів відповідальності суб'єктів фінасово-правової відповідальності / О.А. Лукашев // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2005. – Вип. 9. – С. 113–119.
7. *Монаєнко А.О.* Вдосконалення норм бюджетного законодавства на сучасному етапі / А.О. Монаєнко // Вісник Чернівецького факультету Нац. університету "ОЮА". – 2013. – № 1 – С. 151–163.
8. *Гетьманцев Д.О.* Банківська таємниця : Особливості її нормативно-правового регулювання в Україні та в законодавстві зарубіжних країн : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д.О. Гетьманцев ; КНУ ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 20 с.
9. *Карасева М.В.* Финансовое право. Общая часть : учебник / М.В. Карасева. – М. : Юрист, 1999. – 256 с.
10. *Батыров С.* Некоторые проблемы финансово-правовой ответственности / С. Батыров // Сборник тезисов выступлений преподавателей, аспирантов и студентов Московской юридической академии и Академии налоговой полиции. – М. : Московская государственная юридическая академия. – 2007. – С. 28–36.
11. *Кучерявенко Н.П.* Теоретические проблемы правового регулирования налогов и сборов в Украине / Н.П. Кучерявенко. – Х. : Фирма "Консум", 1997. – 256 с.
12. *Воронова Л.К.* Фінансове право України : підручник / Л.К. Воронова. – К., 2006. – 448 с.
13. *Іванський А.Й.* Фінансово-правова відповідальність в сучасній Україні: теоретичне дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А.Й. Іванський ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2009. – 36 с.
14. *Сікорська І.А.* Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.А. Сікорська. – Ірпінь, 2004. – 210 с.

15. Финансовое право : учебник/ Под. ред. проф. Е.Ю. Грачевой. – М. : Право и закон, КолоС, 2003. – 284 с.

16. *Пишний А.Г.* Поняття фінансово-правової санкції / А.Г. Пишний // Проблеми фінансового права. – 1996. – Вип. 2. – С.81–82.

17. *Музика О.А.* Про поняття фінансової відповідальності / О.А. Музика // Проблеми пенітенціарної теорії та практики : Щорічний бюлетень Київського Університету Внутрішніх справ. – Вип. 9. – 2004. – С. 259–260.

18. *Дмитренко Е.С.* Проблеми встановлення і реалізації юридичної відповідальності суб'єктів фінансового права / Е.С. Дмитренко // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 12. – С. 103–108.

Отримано 23.02.2015

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 347.453.4

О.А. Менська,
здобувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Національної академії прокуратури України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОРЕНДИ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ЗА ЦИВІЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті розглянуто питання оренди об'єктів культурної спадщини, зокрема, досліджено особливості правовідносин оренди об'єктів культурної спадщини, порядок та умови передачі цих об'єктів в оренду. Окрім того, зосереджено увагу на змісті та формі договору оренди на об'єкти культурної спадщини.

Сформульовано висновки щодо оренди об'єктів культурної спадщини, зокрема, запропоновано провести розробку єдиного критерію оцінювання пам'яток культурної спадщини щодо можливості передачі їх в оренду, і критерії, за яких об'єкти культурної спадщини безумовно не можуть бути передані в оренду.

Ключові слова: *пам'ятка культурної спадщини, об'єкт культурної спадщини, оренда, договір оренди.*

В статье рассмотрена аренда объектов культурного наследия, в частности, исследованы особенности правоотношений аренды объектов культурного наследия, порядок и условия передачи этих объектов в аренду. Кроме того, сосредоточено внимание на содержании и форме договора аренды объектов культурного наследия.

Сформулированы выводы относительно аренды объектов культурного наследия, в частности, предложено провести разработку единого критерия оценки памятников культурного наследия с возможностью передачи их в аренду, и критерии, по которым объекты культурного наследия безусловно не могут быть переданы в аренду.

Ключевые слова: *памятник культурного наследия, объект культурного наследия, аренда, договор аренды.*

The paper deals with the lease of cultural heritage, in particular there are investigated the features of legal relations regarding the lease of cultural heritage, the procedure and conditions of lend-lease of these facilities. In addition, there are pointed up on the content and form of the contract for the lease of cultural heritage.

There are highlighted the characteristics of the lease as an alternative financial mechanism for the preservation of the objects of cultural heritage in the paper. These issues are of scientific interest for both theory and practice, whereas the lease unlike the sale or privatization is a real possibility of their saving. Besides that the article argues that the clear advantage of the lease of objects of cultural heritage is that the lease does not entail a change of proprietary. Also the advantages include the reduction of state funds costs for proper maintenance of these objects as repairs should be held by the lessee.

In the paper there are made some conclusions regarding the lease of objects of cultural heritage, especially proposed to develop a single criterion of evaluation of

monuments of cultural heritage regarding the possibility of transferring them out, and the criteria by which cultural heritage certainly can not be leased.

Keywords: *monument of cultural heritage; object of cultural heritage; lease; contract for the lease.*

За багаторічну історію нашої держави було накопичено велику кількість визначних об'єктів культурної спадщини. Україна займає чільне місце серед інших країн за кількістю об'єктів культурної спадщини, при цьому, на превеликий жаль, потенціал нашої держави не використовується повністю через неякісне державне управління у сфері охорони та збереження об'єктів культурної спадщини: брак необхідних технологій, відсутність належного фінансування, внаслідок чого реставрація та ремонт пам'яток проводяться в мізерних обсягах. Однак слід зазначити, що навіть за умови високих економічних показників держава не зможе самостійно утримувати такі об'єкти.

Пунктом 14 ч. 1 ст. 87 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) встановлено, що з Державного бюджету України здійснюються видатки на програми реставрації пам'яток архітектури, спорудження (створення) пам'ятників і монументів державного значення. Пунктом 9 ч. 1 ст. 91 БК України передбачено, що до видатків місцевих бюджетів, що можуть здійснюватися з усіх місцевих бюджетів, належать видатки на типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури.

Так, наприклад, у бюджеті міста Києва на 2015 рік із спеціального фонду на збереження, розвиток, реконструкцію та реставрацію пам'яток історії та культури було закладено 2 млн 378 тис. грн [1].

Бюджетом міста Одеси на 2015 рік на фінансову підтримку з утримання об'єктів культурної спадщини, пам'яток історії було закладено 1 млн 875 тис. грн [2].

Як вбачається, державного фінансування на збереження об'єктів культурної спадщини шляхом проведення ремонтно-реставраційних робіт є недостатньо.

Ми вважаємо, що виходом із такої ситуації може стати залучення недержавних джерел фінансування, спрямованих на збереження об'єктів культурної спадщини, а саме використання оренди, яка обумовлює типові відносини з переходу майна в тимчасове оплатне користування, адже кошти за такого користування стануть постійним, надійним джерелом поповнення бюджету, що, у свою чергу, надасть можливість утримувати їх у належному стані.

Питанням орендних відносин у науковій літературі присвятили свої праці відомі вчені-цивілісти, зокрема, М. Брагінський, С. Братусь, В. Вітрянський, В. Грибанов, О. Дзера, О. Іоффе, В. Луць, І. Спасибо-Фатєєва, Є. Суханов, Є. Харитонов, Я. Шевченко, В. Щербина та ін.

Окремим питанням охорони і захисту об'єктів культурної спадщини присвячені роботи науковців інших галузей права, зокрема Т. Каткової, І. Пивовар, Т. Курило, Б. Одайника, Я. Гайворонського, Я. Фурмана та ін.

Незважаючи на певну кількість публікацій щодо правового статусу об'єктів культурної спадщини, проблеми цивільно-правових засобів збереження об'єктів культурної спадщини з використанням інституту оренди є досить новими для сучасної вітчизняної цивілістики. Можемо констатувати недостатність вивчення проблематики, пов'язаної із цивільно-правовими способами збереження об'єктів культурної спадщини за допомогою укладення договору оренди. А тому звернення до цієї теми є актуальним та своєчасним.

Враховуючи наведене, вважаємо за необхідне зупинитися на окремих актуальних аспектах застосування оренди об'єктів культурної спадщини як цивільно-правового механізму їх збереження.

Насамперед звернімо увагу на те, що під об'єктами культурної спадщини тут ми розуміємо ті об'єкти, які віднесені до них статтею 1 Закону України "Про охорону об'єктів культурної спадщини" [3].

Об'єкти культурної спадщини, що є пам'ятками (за винятком пам'яток, відчуження або передача яких обмежується законодавчими актами України), можуть бути відчужені, а також передані власником або уповноваженим ним органом у володіння, користування чи управління іншій юридичній або фізичній особі за наявності погодження відповідного органу охорони культурної спадщини (ч. 1 ст. 18 Закону України "Про охорону об'єктів культурної спадщини"). Без такого погодження їх відчуження забороняється.

Тобто передувати укладенню будь-якого правочину, предметом якого є об'єкт культурної спадщини, має проходження майбутнім власником або володільцем погоджувальної процедури.

Рішення про надання або про відмову в наданні дозволу, погодження чи висновку приймається органом охорони культурної спадщини протягом одного місяця з дня подання фізичною чи юридичною особою відповідних документів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (стаття 6-1 Закону України "Про охорону об'єктів культурної спадщини"). Результатом такого рішення може бути згода органу охорони культурної спадщини на вчинення відповідного правочину.

Зазвичай, згода надається за умови включення до договору низки умов, головною серед яких є зобов'язання використовувати об'єкт виключно за його призначенням. Під призначенням розуміється конкретизація майбутнього використання цього об'єкту, як то ресторан, готель, сувенірна лавка та ін., що не може змінюватись за рішенням власника чи користувача. Потенційний орендар пам'ятки або її частини зацікавлений у включенні до договору всіх істотних умов, на яких наполягає відповідний державний орган. У іншому разі договір може бути визнано недійсним. Також варто усвідомлювати, якщо орендар планує використовувати приміщення іншим чином, аніж у режимі використання, встановленому органом охорони культурної спадщини, або забажає провести певні серйозні переобладнання, то він має знову пройти погоджувальну процедуру.

Відповідно до ч. 3, 5 ст. 24 Закону України "Про охорону об'єктів культурної спадщини" власнику або користувачу необхідно буде проходити погоджувальну процедуру кожного разу при зміні режиму використання пам'ятки, наприклад, при розміщенні реклами на пам'ятках національного значення, в межах зон охорони цих пам'яток, історичних ареалів населених місць. Це дозволяється лише за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини.

Зазначимо, що забороняється змінювати призначення пам'ятки, її частин та елементів, робити написи, позначки на ній, на її території та в її охоронній зоні без дозволу відповідного органу охорони культурної спадщини (ч. 3 ст. 24 Закону України "Про охорону об'єктів культурної спадщини"). Це ж стосується і розміщення реклами на пам'ятках.

Згідно з ч. 4 ст. 16 Закону України "Про рекламу" [4] розміщення зовнішньої реклами на пам'ятках національного або місцевого значення та в межах зон охорони цих пам'яток, історичних ареалів населених місць здійснюється відповідно до Закону України "Про рекламу" на підставі дозволів, які оформляються за участю органів виконавчої влади, визначених Законом України "Про охорону культурної спадщини".

Тобто розміщення реклами на пам'ятках національного значення, в межах зон охорони цих пам'яток, історичних ареалів населених місць дозволяється за

погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини.

Що ж стосується розміщення реклами на пам'ятках місцевого значення, в межах зон охорони цих пам'яток дозволяється за погодженням з органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями (ст. 24 Закону України "Про охорону об'єктів культурної спадщини").

Слід зауважити, що для реалізації цього права необхідно укласти відповідний договір, у тексті якого мають бути чітко прописані умови використання об'єкта культурної спадщини, а також можливі майбутні фізичні зміни такого об'єкта.

Розглянемо один із видів договорів, укладення і виконання якого дасть змогу зберегти об'єкти культурної спадщини, – договір оренди.

Основним законодавчим актом, що врегульовує орендні правовідносини є Цивільний кодекс України (далі – ЦК України). Відповідно до ч. 1 ст. 759 ЦК України за договором найму (оренди) наймодавець передає або зобов'язується передати наймачеві майно в користування за плату на певний строк. Частина 2 цієї статті встановлює, що законом можуть бути передбачені особливості укладення та виконання договору найму (оренди). Таким законом є Закон України "Про оренду державного та комунального майна" (далі – Закон) [5]. Відповідно до ст. 2 цього Закону під орендою слід розуміти засноване на договорі строкове платне користування майном, необхідним орендареві для здійснення підприємницької та іншої діяльності.

Необхідною умовою, що передує укладенню договору оренди, є оцінка об'єкта оренди. Окрім випадків, коли для продовження (поновлення) договору оренди провадиться оцінка об'єкта оренди, якщо на момент продовження дії договору оренди остання оцінка об'єкта оренди була зроблена більш як три роки тому (ст. 11 Закону). Одним із нагальних питань у цьому аспекті є грошова оцінка пам'ятки культурної спадщини, адже кожна пам'ятка має майнову цінність, що обчислюється в грошовій одиниці України (ст. 19 Закону). Така оцінка об'єкта оренди, в цьому випадку пам'ятки культурної спадщини, здійснюється за методикою, затвердженою Кабінетом Міністрів України [6].

Фізичні та юридичні особи, які бажають укласти договір оренди, направляють заяву, проект договору оренди, а також інші документи згідно з переліком, що визначається Фондом державного майна України, відповідному орендодавцеві визначеному статтею 5 Закону України "Про оренду державного та комунального майна" (ст. 9 Закону).

Орган, уповноважений управляти державним майном, на сьогодні такими органами є Кабінет Міністрів України, Фонд державного майна України, Національна академія наук України, галузеві академії наук (ст. 4 Закону України "Про управління об'єктами державної власності" [7], розглядає подані йому матеріали і протягом п'ятнадцяти днів після їх надходження надсилає орендодавцеві висновки про умови договору оренди або про відмову в укладенні договору оренди. Орендодавець протягом п'яти днів після погодження умов договору оренди з органом, уповноваженим управляти відповідним майном (у випадках, передбачених Законом, органом Антимонопольного комітету України), а в разі якщо заява про оренду майна не потребує узгодження (щодо оренди окремого індивідуально визначеного майна, крім нерухомого), протягом 15 днів після дати її реєстрації розміщує в офіційних друкованих засобах масової інформації та на веб-сайтах орендодавців оголошення про намір передати майно в оренду або відмовляє в укладенні договору оренди і повідомляє про це заявника.

Протягом 10 робочих днів після розміщення оголошення орендодавець приймає заяви про оренду відповідного майна.

Протягом трьох робочих днів після закінчення строку приймання заяв орендодавець своїм наказом ухвалює рішення за результатами вивчення попиту на об'єкт оренди. У разі якщо подано лише одну заяву, конкурс на право оренди не проводиться і договір оренди укладається із заявником. Коли надходять дві і більше заяви орендодавець оголошує конкурс на право оренди.

При цьому у разі надходження заяви про оренду майна на короткий строк (не більше п'яти днів та без права продовження строку дії договору оренди) або заяви від бюджетної установи, музею, підприємства чи громадської організації у сфері культури і мистецтв (у тому числі національної творчої спілки або її члена під творчі майстерні), та інших організацій, оголошення про намір передати майно в оренду не розміщується і договір оренди укладається з таким заявником без проведення конкурсу (ч. 4 ст. 9 Закону).

Договір оренди вважається укладеним з моменту досягнення домовленості з усіх істотних умов і підписання сторонами тексту договору (ст. 12 Закону).

Укладений сторонами договір оренди в частині істотних умов повинен відповідати типовому договору оренди відповідного майна. Типові договори оренди державного майна розробляє і затверджує Фонд державного майна України, типові договори оренди майна, що належить Автономній Республіці Крим або перебуває в комунальній власності, затверджують відповідно Верховна Рада Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування.

За згодою сторін у договорі оренди можуть бути передбачені й інші умови.

Умови договору оренди є чинними на весь строк дії договору і у випадках, коли після його укладення законодавством встановлено правила, які погіршують становище орендаря (ст. 10 Закону).

Істотною умовою договору оренди пам'яток культурної спадщини є умови щодо забезпечення збереження таких об'єктів відповідно до умов охоронного договору та до вимог Закону України "Про охорону культурної спадщини".

Пам'ятка культурної спадщини передається в оренду у строкове користування. Термін договору оренди визначається за погодженням сторін. Але при цьому термін договору оренди не може бути меншим ніж п'ять років, якщо орендар не пропонує ще менший термін (ст. 17 Закону).

Оскільки предметом оренди є передання пам'ятки в тимчасове користування, у разі закінчення встановленого сторонами строку оренди і наявності відповідної заяви однієї зі сторін договір припиняється. У протилежному випадку, у разі відсутності заяви однієї зі сторін про припинення або зміну умов договору оренди протягом одного місяця після закінчення терміну дії договору він вважається продовженим на той самий термін і на тих самих умовах, які були передбачені договором.

Окрім того, після закінчення терміну договору оренди орендар, який належним чином виконував свої обов'язки за договором, має переважне право за інших однакових умов на укладення договору оренди на новий термін, крім випадків, якщо орендоване майно необхідне для потреб його власника. У разі, якщо власник має намір використовувати зазначене майно для власних потреб, він повинен письмово попередити про це орендаря не пізніше ніж за три місяці до закінчення терміну договору (ст. 17 Закону).

Орендар зобов'язаний використовувати та зберігати орендоване майно відповідно до умов договору, запобігати його пошкодженню, псуванню, що має особливе значення для пам'ятки культурної спадщини.

Орендні відносини носять оплатний характер (ст. 19 Закону). Орендар зобов'язаний вносити орендну плату в повному обсязі та своєчасно, тобто в строки, визначені договором.

Так, орендодавець за передачу пам'ятки орендарю отримує від останнього орендну плату в певних розмірах. Для об'єктів, що перебувають у державній власності, розмір оплати визначається Кабінетом Міністрів України. Розрахунок орендної плати і порядок використання плати за оренду державного майна здійснюється відповідно до Методики розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.1995 р. № 786 [8].

Орендна плата, встановлена за відповідною методикою, застосовується як стартова під час визначення орендаря на конкурсних засадах.

При цьому Методика розрахунку орендної плати та пропорції її розподілу між відповідним бюджетом, орендодавцем і балансоутримувачем визначаються органами, уповноваженими Верховною Радою Автономної Республіки Крим (для об'єктів, що належать Автономній Республіці Крим), та органами місцевого самоврядування (для об'єктів, що перебувають у комунальній власності) на тих самих методологічних засадах, як і для об'єктів, що перебувають у державній власності.

Орендар, у свою чергу, може відшкодувати вкладені в ремонт чи реставрацію для збереження об'єкту свої кошти, відкривши на території пам'ятки крамницю, пристосувавши її під готель чи ресторан, може здійснювати продаж сувенірної продукції та інші культурно-просвітницькі заходи, водночас не порушуючи первісного вигляду самого об'єкту та зберігаючи його історичний вигляд.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України "Про охорону об'єктів культурної спадщини" без погодження відповідного органу охорони культурної спадщини, особі, яка набула права володіння, користування чи управління пам'яткою, за винятком наймача державної або комунальної квартири (будинку), забороняється передавати пам'ятку у володіння, користування чи управління іншій особі, зокрема, це стосується і питання суборенди.

На практиці дедалі більшого поширення набувають випадки недодержання умов договору оренди пам'яток, що створює передумови для виникнення спорів щодо питань суборенди пам'ятки. Так, на відкритому судовому засіданні Одеського апеляційного господарського суду була розглянута апеляційна скарга Управління охорони об'єктів культурної спадщини Одеської обласної Державної адміністрації про зобов'язання виконати умови договору оренди користування пам'яткою культурної спадщини. Вимоги позову були мотивовані тим, що Товариство з обмеженою відповідальністю "Південне книготоргове товариство" на підставі договору оренди прийняло в оренду користування пам'ятку культурної спадщини – колишній будинок Торичеллі та надалі відповідно до умов договору оренди Товариство має право передавати за письмовою згодою Управління окремі площі орендованого приміщення в суборенду фізичним і юридичним особам в порядку, передбаченому чинним законодавством України [9].

Як свідчать матеріали справи, між Одеською обласною радою в особі Управління охорони об'єктів культурної спадщини Одеської обласної державної адміністрації та Товариством з обмеженою відповідальністю "Південне книготоргове товариство" укладений договір оренди пам'ятки культурної спадщини з охоронними умовами. За умовами цього договору оренди орендар мав право передавати за письмовою згодою орендодавця органу охорони окремі площі орендованого приміщення в суборенду фізичним та юридичним особам в порядку, передбаченому

чинним законодавством України. Товариство надіслало листа на адресу Управління з проханням надати згоду на передачу в суборенду зазначених вище частин приміщень іншим особам. Управління відмовило в наданні згоди на передачу в суборенду частини нежитлових приміщень, мотивуючи цю відмову на надання згоди на передачу в суборенду частини нежитлових приміщень тим, що при передачі в користування приміщень у будівлях – пам'ятках слід дотримуватись вимог спеціального законодавства України, а саме Закону України "Про охорону культурної спадщини", зокрема, як вже зазначалося вище, частиною 2 статті 19 цього Закону без погодження відповідного органу охорони культурної спадщини особі, яка набула права володіння, користування чи управління пам'яткою, забороняється передавати пам'ятку у володіння, користування чи управління іншій особі [3].

Недодержання умов договору оренди пам'яток створює передумови для виникнення спорів. На практиці дуже часто виникають випадки, коли рішення суду приймаються при неповному з'ясуванні обставин та неправильному застосуванні норм матеріального права, зокрема це стосується порядку погоджень про передачу у володіння, користування та управління об'єктів культурної спадщини центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини, в частині отримання погодження на оренду цих об'єктів (див. наприклад, постанову Київського апеляційного господарського суду у справі № 5011-7/14930-2012 [10]), а також питання щодо суборенди (див., наприклад, Постанову Господарського суду України у справі № 20/244-08-5626[11]). Це свідчить про неправильність застосування судами норм законодавства у сфері охорони об'єктів культурної спадщини в частині їх оренди, суборенди.

Оренда як альтернативний фінансовий механізм збереження об'єктів культурної спадщини становить науковий інтерес як для теорії, так і для практики, і на відміну від продажу чи приватизації, на нашу думку, є реальною можливістю їх збереження. Крім того, очевидною перевагою оренди об'єктів культурної спадщини є те, що оренда не тягне за собою зміну власника – об'єкт лишається у власності держави або власника (фізичної чи юридичної особи). Також до переваг можна віднести й зменшення витрат державних коштів на утримання в належному стані цих об'єктів, адже ремонтні роботи повинен проводити орендар.

Для збереження об'єктів культурної спадщини для наступних поколінь, по-перше, необхідно розробити довготривалу державну програму розвитку пам'яткоохоронної галузі, удосконалити чинне цивільне законодавство, зокрема, щодо забезпечення прозорих умов при здійсненні передачі їх в оренду з метою залучення якомога більшої кількості орендарів, що надалі дасть змогу перетворити ці об'єкти в об'єкти туристичної інфраструктури.

По-друге, необхідно провести розробку єдиного критерію оцінювання пам'яток культурної спадщини щодо можливості передачі їх в оренду і критеріїв, за яких об'єкти культурної спадщини, безумовно, не можуть бути передані в оренду.

По-третє, слід посилити контроль за дотриманням умов охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, створити ефективну систему контролю державних органів та громадськості за належним рівнем експлуатації пам'яток зі встановленням більш суворої цивільної відповідальності шляхом збільшення сум штрафів.

Додатково зазначимо, що окреслені в цій статті питання, поряд з іншими питаннями оренди об'єктів культурної спадщини, потребують подальшого вивчення та наукового обговорення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про бюджет міста Києва на 2015 рік : Рішення Київської міської ради від 28 січня 2015 року № 60/925 (із змінами і доповненнями, внесеними рішеннями Київської міської ради від 04.03.2015 р. № 163/1028) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // kmr.ligazakon.ua/SITE2/l_docki2.nsf/alldocWWW/4BD07617E61E6724C2257DDD006DF017?OpenDocument.

2. Про бюджет міста Одеси на 2015 рік : Рішення Одеської міської ради від 21 січня 2015 року № 6259-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // omr.gov.ua/ru/acts/council/67004/.

3. Про охорону об'єктів культурної спадщини : Закон України від 8 червня 2000 р. № 1805-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1805-14.

4. Про рекламу : Закон України від 3 червня 1996 р. № 270/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon1.rada.gov.ua/laws/show/270/96-%D0%B2%D1%80.

5. Про оренду державного та комунального майна : Закон України від 10.04.1992 р. № 2269–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2269-12.

6. Про затвердження методики грошової оцінки пам'яток : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2002 р. № 1447 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1447-2002-%D0%BF.

7. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/185-16.

8. Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 р. № 786 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/786-95-%D0%BF.

9. Постанова Апеляційного господарського суду м. Одеси від 17 серпня 2010 р. у справі № 4/21-10-820 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.reyestr.court.gov.ua/Review/10926437.

10. Постанова Київського апеляційного господарського суду у справі № 5011-7/14930-2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // reyestr.court.gov.ua/Review/37024820.

11. Постанова Господарського суду України у справі № 20/244-08-5626 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // reyestr.court.gov.ua/Review/6450129.

Отримано 26.01.2015

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347

Л.А. Музика,
кандидат юридичних наук, доцент

РОСІЙСЬКА АГРЕСІЯ І ПРОБЛЕМА ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті аналізуються проблеми, пов'язанні з наслідками агресії РФ проти України. Актуалізовано питання про порядок і розміри відшкодування завданих збитків нашій державі та її громадянам у зв'язку із військовими діями Росії. Вказуються можливі шляхи вирішення окреслених проблем у контексті правової політики, у тому числі цивільно-правової політики в Україні.

Ключові слова: *політика, правова політика, цивільно-правова політика, відповідальність.*

В статье анализируются проблемы, связанные с последствиями агрессии РФ в отношении Украины. Актуализирован вопрос о порядке и размерах возмещения нанесенного ущерба нашей стране и ее гражданам в связи с военными действиями России. Указываются возможные пути решения обозначенных проблем в контексте правовой политики, в том числе гражданско-правовой политики в Украине.

Ключевые слова: *политика, правовая политика, гражданско-правовая политика, ответственность.*

This paper analyzes the problems related to the consequences of the aggression of Russia against Ukraine. The issue of the procedure and amount of compensation for the losses, yielded to our state and its citizens by military operations of RF. Possible solutions of these problems in the context of legal policy, including civil legal policy in Ukraine are suggested.

Keywards: *policy, legal policy, civil legal policy, responsibility.*

Агресія є одним з найбільш небезпечних міжнародних злочинів. Досі важко усвідомити, що у XXI ст. для нас, українців, питання війни і миру набуде не просто актуального, а й особистого характеру. Силові дії Російської Федерації (далі – РФ), вчинені її збройними силами в лютому – березні 2014 р. на території Криму, і з весни 2014 р. – на території Донецької та Луганської областей, підпадають під ознаки агресії.

У відповідь на політичну ситуацію, що склалася в Україні, вже прийнято низку законодавчих актів. На жаль, їх непросто відстежити у вимірі вітчизняної законодавчої практики. Так, у Кабінеті Міністрів України триває робота над Планом відновлення України на 2015–2017 рр., яким передбачена необхідність розробки 150–200 законопроектів (його презентація мала відбутися наприкінці листопада 2014 р.). Однак вже в грудні 2014 р. у Верховній Раді України було зареєстровано понад 500 нових законопроектів. Серед основних нормативно-

правових актів (різної юридичної сили), які були прийняті останнім часом, варто назвати передусім такі:

закони України – "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" від 15 квітня 2014 р., "Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України" від 12 серпня 2014 р., "Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції" від 2 вересня 2014 р., "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей" від 16 вересня 2014 р., "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" від 20 жовтня 2014 р.;

постанови Верховної Ради України – "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" від 11 грудня 2014 р., "Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї НАТО, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї ГУАМ, національних парламентів держав світу про визнання Російської Федерації державою-агресором" від 27 січня 2015 р., "Про Заяву Верховної Ради України "Про визнання Україною юрисдикції Міжнародного кримінального суду щодо скоєння злочинів проти людяності та воєнних злочинів вищими посадовими особами Російської Федерації та керівниками терористичних організацій "ДНР" та "ЛНР", які призвели до особливо тяжких наслідків та масового вбивства українських громадян"" від 4 лютого 2015 р., "Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями" від 17 березня 2015 р.;

укази Президента України – "Про введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 року "Про невідкладні заходи щодо стабілізації соціально-економічної ситуації в Донецькій та Луганській областях"" від 14 листопада 2014 р. № 875/2014, "Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" від 2 січня 2015 р. № 5/2015;

розпорядження Кабінету Міністрів України – "Про затвердження плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна – 2020" у 2015 році" від 4 березня 2015 р.

Проблеми, пов'язані зі встановленням наслідків агресії РФ щодо України, питання щодо порядку і розміру відшкодування завданих збитків нашій державі та її громадянам, є надзвичайно складними й неоднозначними й саме тому потребують актуалізації на всіх рівнях влади. Ми не беремося за однозначне вирішення зазначених проблем. Мета нашої публікації – загострити увагу на окремих проблемних питанннях політико-правової спрямованості, пов'язаних з агресією Росії проти України, і спробувати віднайти можливі шляхи їх вирішення. Як не дивно, за умов російської агресії проблема, власне, правової політики, у тому числі цивільно-правової, у вітчизняній правовій літературі розглядається чи не вперше.

2 січня 2015 р. Президент України прийняв Указ, яким затвердив важливий документ програмного характеру – "Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" [1]. Аналіз Стратегії доводить, що в цьому документі слова "правова політика" взагалі не згадуються. Термін "політика" вживається лише в контексті "реформа регіональної політики", "реформа державної політики у сфері науки та досліджень", "реформа державної політики у сфері культури" та "реформа державної політики у сфері спорту". Аналогічне спостереження фіксуємо і після ознайомлення з Програмою діяльності Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2014 р. Це вкотре доводить сумний факт ігнорування важливості програмного і системного

здійснення правових реформ у державі. Адже саме правова політика має забезпечити відповідний перебіг правових змін і стан правової стабільності в державі.

У зв'язку із сучасними реаліями виник, поряд з іншими, цілий комплекс правових проблем, які потребують нагального вирішення в межах відповідного виду правової політики. Це, зокрема, правові проблеми в галузі:

• міжнародного права (наприклад, дотримання та виконання умов міжнародних договорів і домовленостей, у тому числі мінських домовленостей та умов Будапештського меморандуму; питання міжнародної відповідальності РФ; дипломатичні відносини з державою-агресором; відносини України і ЄС; відносини України з іншими країнами світу; проблема кримсько-татарського народу).

• цивільного права (зокрема, договірні відносини на окупованих територіях, у тому числі договори поставки та перевезення продукції; проблеми власності на об'єкти, розташовані на окупованих територіях; житлові гарантії учасників АТО, біженців і переселенців; відшкодування матеріальної та нематеріальної шкоди Україні та її громадянам).

• господарського права (наслідки невиконання чи неналежного виконання господарських договорів на окупованих територіях; статус суб'єктів господарювання на таких територіях, їх евакуація з окупованих територій тощо).

• кримінального права (серед актуальних проблем: притягнення до міжнародної кримінальної відповідальності службових осіб України та РФ; притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які вчинили злочини під час окупації та анексії Криму, а також тих, що беруть участь у діях збройних угруповань на Сході України).

• земельного права (зокрема, практика примусового вилучення, конфіскації, націоналізації, оренди земельних ділянок на території АРК і Донецької та Луганської областей України).

• сімейного права (передусім – питання опіки і піклування в зоні АТО).

• фінансового права (питання в банківській, страховій, податковій сферах на тимчасово окупованих територіях).

Одним із векторів розвитку нашої держави, визначених у Стратегії, передбачено реформу управління державною власністю. При цьому не обмовлено жодного слова про необхідність реформи управління ще однієї надважливої форми публічної власності – комунальної. Беззаперечним є факт необхідності реформи управління державною власністю. Але й на актуальності реформування управління комунальною власністю вже понад 10 років наголошують науковці та практики. Так, наразі відсутнє базове законодавство в означеній сфері, немає законів про власність, про комунальні підприємства, про територіальну громаду (суб'єкт права комунальної власності) тощо. І все це – за умови оголошеної політики децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування.

Відкритим також залишаються питання, пов'язані з майном, що належить Автономній Республіці Крим. Влада демонструє непослідовність дій, їх невідповідність оголошеним напрямам діяльності. Так, з одного боку, наголошується на засудженні анексії Криму і його обов'язковому поверненню до складу України, з іншого боку,– відсутня послідовна і планомірна діяльність держави для досягнення цієї мети. Хоча окремі реальні кроки за цим напрямом здійснюються. Так, суд наклав арешт на майно самопроголошеної кримської влади – "голови республіки" Сергія Аксьонова та "голови Держради" Володимира Константинова на загальну суму 1,2 млрд грн. Зокрема, накладено арешт на: автомобілі преміум-класу 2012–2013 рр. випуску – БМВ, Мерседес, Лексус та інші; один катер і два

прогулянкових судна. Накладено заборону на відчуження з метою подальшої конфіскації на будинки, квартири й земельні ділянки. Всього під арештом опинилися 67 транспортних засобів, майже 70 житлових і нежитлових приміщень в Житомирі, в Херсонській, Київській і Чернівецькій областях [2].

Ще декілька прикладів. 21 січня 2015 р. в Нідерландах розпочався судовий процес у справі про повернення скіфського золота в Україну. Нам доведеться доводити в суді, що артефакти належать державі, а не музеям. Розгляд справи може затягнутися на декілька років. Але ми мусимо відстояти своє право на археологічну пам'ятку.

Станом на 9 квітня 2015 р. Україна затримала шість суден цивільного флоту під прапорами Росії, Молдови, Мальти і Тувалу (на два з них накладено арешт) за те, що вони заходили в Крим всупереч законодавчій забороні. Наведені приклади ілюструють рельну діяльність української держави щодо захисту її цивільно-правових інтересів, культурної спадщини та державного суверенітету. Саме так наступально і потрібно діяти надалі.

Дослідження вітчизняної судової практики свідчить про те, що подекуди вкрай важко віднести окремі судові рішення до розряду українських. Так, у цивільній справі про надання дозволу дитині на тимчасовий виїзд за кордон без дозволу батька Орджонікідзевський районний суд м. Харкова у своєму рішенні від 9 липня 2014 р. іменем України встановив, що м. Ялта в Криму належить до РФ [3]. Таким чином, орган державної влади України фактично визнав належність Криму іншій державі. Наведене судове рішення суперечить чинному законодавству України, яке визначає Крим як українську тимчасово окуповану територію [4].

Безумовно, суд мав вирішити непросте питання (не виключено, що подібні складнощі будуть виникати в судовій практиці й надалі), адже в межах України особи з дітьми пересуваються вільно, без згоди іншого з батьків. Отримання такої згоди потрібне лише у випадках перетину державного кордону України. При цьому йдеться не про обмеження щодо виїзду дитини за кордон, а про певний порядок її виїзду за кордон за згодою батьків або з дозволу суду, за відсутності згоди одного з батьків. Отже, згідно із вітчизняним законодавством Крим – це українська територія, і, відповідно, зазначеної згоди на таку поїздку неповнолітньої особи отримувати не потрібно. З іншого боку, при в'їзді до Криму без згоди того з батьків, хто не супроводжує дитину, поза сумнівом, виникнуть проблеми, адже законодавство РФ визначає Крим своєю територією, і з позиції держави-агресора відбувається перетин державного кордону, тому службові особи вимагатимуть відповідний документ.

Суд при вирішенні аналізованого питання мав би, на нашу думку, визначити, наприклад, що "надається дозвіл на тимчасовий виїзд дитини до Криму без згоди одного з батьків". У такий спосіб можна було б обійти гострі моменти зі статусом тимчасово окупованої території.

Варто зазначити, що не лише окремі суди України своїми рішеннями фактично визнають належність Криму до РФ. Так, у контракті, підписаному Державним підприємством "Укрінтеренерго", Крим позначений як "Кримський федеральний округ Російської Федерації", що можна, знову ж таки, розцінювати як визнання Україною російської приналежності півострова. У цьому аспекті цілком зрозумілою видається негативна реакція Прем'єр-міністра України А. Яценюка. Він зажадав від міністра енергетики та вугільної промисловості В. Демчишина пояснень щодо цього та інших контрактів про постачання електроенергії з Росії. У відповідному дорученні Прем'єр-міністра України від 17 січня 2015 р. № 8 було зазначено таке:

"1. Надати пояснення стосовно погодження договірних умов, які не відповідають інтересам України, а саме:

стовідсоткове забезпечення потреб в електричній енергії споживачів тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, як передумова постачання електроенергії з Російської Федерації;

забезпечення постачання електричної енергії безпосередньо з Російської Федерації в райони непідконтрольні українській владі на території проведення антитерористичної операції і зобов'язання оплачувати ці поставки;

наявність умов "бери або плати";

можливість підвищення в односторонньому порядку вартості електроенергії, що постачається з Російської Федерації, тоді як ціна постачання електроенергії на тимчасово окуповану територію Автономної Республіки Крим є фіксованою;

зазначення в контракті про постачання електроенергії, положення, що електроенергія постачається в Кримський федеральний округ Російської Федерації;

наявність штрафу, розмір якого складає 20 відсотків від погодженого або фактично поставленого обсягу електроенергії, у разі обмеження електропостачання на тимчасово окуповану територію Автономної Республіки Крим;

ціна продажу електричної енергії на 15 відсотків нижча, ніж існуюча ціна постачання електричної енергії на тимчасово окуповану територію Автономної Республіки Крим за контрактом, укладеним з ПАТ "ДТЕК Крименерго".

2. Надати матеріали, на підставі яких погоджувалися умови зазначених контрактів, та копії цих контрактів.

Строк – до 12 години 20 січня 2015 року" [5].

Поза сумнівом, подібна практика відносин з Росією є грубим порушенням інтересів України. Яким чином згодом була розв'язана зазначена проблема – на разі невідомо. Однак відомо, що з 30 грудня 2014 р. відповідні контракти набули чинності.

Наведемо приклад ще однієї резонансної справи [6]. За часів СРСР був побудований стратегічний об'єкт Магістральний нафтопродуктопровід, який частково проходить територією України (загальною протяжністю 1433 км.) і з 24 серпня 1991 став її власністю. При цьому його використання продовжувало здійснювати підконтрольне російському "Транснафта" підприємство "Прикарпат-Западтранс". Ця трубопровідна система забезпечувала транзитне транспортування нафтопродуктів європейським споживачам. І російська сторона вважала, що їй належить і сам трубопровід, і нафтопродукти, що ним передаються. З 2005 р. справа про правовий статус цього трубопроводу розглядалася Господарським судом України. У травні 2014 р. право власності на трубопровід визнано за Україною. Питання щодо власності на нафтопродукти продовжувало вирішуватись у суді. Це стосувалося близько 60–100 тис. тон палива загальною вартістю приблизно 40–68 млн дол. США. На початку 2014 р. спірний об'єкт був законсервований і РФ не використовувався. 12 лютого 2015 р. Господарський суд Рівненської області визнав право власності на спірне паливо за РФ. А 16 квітня 2015 р. Рівненський апеляційний господарський суд за результатами розгляду апеляційних скарг заступника прокурора Рівненської області і Фонду державного майна України залишив зазначене рішення господарського суду без змін.

Напевно, українським судам при розгляді подібних справ варто враховувати сучасну ситуацію в країні, а саме той факт, що РФ окупувала і в подальшому анексувала частину нашої території – Автономну Республіку Крим, продовжує військову агресію на Сході України. Внаслідок анексії Криму РФ націоналізувала численні українські підприємства (зв'язку, транспорту, науки та освіти, банківської

сфери тощо). Майже третина промислового потенціалу зі східних областей України демонтована та вивезена до РФ. У зв'язку з військовим діями РФ на території України близько 25% промислових можливостей країни зупинено, 10% – фізично зруйновано [7].

Водночас про жодний випадок націоналізації російських компаній на території України нам невідомо. Натомість, як видно з аналізованих матеріалів судової практики, Україна і надалі підтримує не лише дипломатичні, а й економічні відносини з державою-агресором. Хоча Україна повною мірою могла б скористатися положеннями міжнародного права, зокрема, принципом реторсії, який полягає в можливості застосування заходів примусового впливу у відповідь на недружні дії РФ. Весь демократичний світ засудив окупаційні дії Росії та ввів економічні санкції. В усьому світі припиняються економічні відносини з російськими компаніями, а підприємства, що продовжують працювати з Росією, самі зазнають санкцій. І лише в Україні жодна російська компанія не була піддана санкціям, із загарбниками продовжують підтримуватися економічні та дипломатичні відносини. Саме тому одним із кроків української влади у питанні застосування реторсійних заходів до РФ вбачаємо доцільність націоналізації, зокрема, банківських та інших фінансових установ і стратегічних об'єктів, що належать РФ і розташовані на території України.

Зрозуміло, що питання про реторсію на дії РФ має вирішуватись спершу на законодавчому рівні, а вже згодом, за потреби, в суді. В аспекті нашої теми цікавим є також проект Закону "Про націоналізацію майна мережі магазинів "Фрешмаркет Брусничка" № 2709 від 23 квітня 2015 р. [8]. У пояснювальній записці до нього наголошено на тому, що "законопроектом передбачається примусове відчуження об'єктів права приватної власності на користь держави (націоналізація майна) мережі магазинів "Фрешмаркет Брусничка" з мотивів суспільної необхідності – з метою недопущення фінансування тероризму і незаконних збройних формувань та з метою створення національної роздрібної торговельної мережі соціальної спрямованості. <...>Законопроект передбачає націоналізацію майна мережі магазинів "Фрешмаркет Брусничка" за умови попереднього та повного відшкодування його вартості".

Незрозумілою залишається логіка авторів законопроекту. За наведених обставин, якщо існують докази про "фінансування тероризму і незаконних збройних формувань", є підстави для порушення відповідного кримінального провадження і застосування до засуджених конфіскації майна, а не його відплатної націоналізації ("попереднього та повного відшкодування його вартості"), як це передбачено законопроектом.

Загалом слід констатувати, що Будапештський меморандум є найбільшим провалом в історії світової дипломатії. Адже гарантії, надані Україні, яка добровільно відмовилась від ядерного потенціалу, здатного знищити увесь світ, виявились абсолютною фікцією. У довгостроковій перспективі це призведе до непередбачуваних наслідків у світовій системі безпеки. Внаслідок Революції Гідності Україна набула справжньої незалежності (не завдяки, а всупереч обставинам), і поступово ми перестаємо бути лише об'єктом світової політики, крок за кроком набуваючи рис суб'єктності.

Для поетапного та невідкладного вирішення питань щодо ліквідації наслідків агресії РФ проти України необхідно розробити, прийняти та запровадити Загальну концепцію правової політики України, а на її базі розробити та запровадити галузеві правові концепції, зокрема Концепцію цивільно-правової політики. Василенко В. у своєму глибокому дослідженні питань про передумови і наслідки

російської агресії щодо України запропонував цілу низку пропозицій та рекомендацій [9, с. 42]. Більшість із них заслуговує на підтримку. Ми вважаємо, що для організації протидії російській агресії та ліквідації її наслідків у Концепції цивільно-правової політики варто акцентувати вирішення таких нагальних питань, як:

– удосконалення та розширення нормативної бази щодо реалізації міжнародно-правової відповідальності РФ як держави-агресора шляхом внесення змін і доповнень до законів України, ухвалених постанов Кабінету Міністрів України, а також розроблення нових рамкових законів "Про відшкодування шкоди, заподіяної Україні агресією РФ" та "Про відшкодування шкоди, заподіяної фізичним особам агресією РФ".

– координація роботи центральних органів виконавчої влади України, волонтерських та міжнародних організацій щодо збирання, аналізу та узагальнення юридичних доказів вчинення акта агресії проти України.

– координація роботи центральних та місцевих органів влади України щодо визначення обсягу матеріальної і нематеріальної шкоди, заподіяної Україні та її громадянам агресією РФ.

– підготовка консолідованої претензії України як держави, що постраждала від агресії, до РФ як держави-агресора, зокрема, за допомогою звернення до судів України, Європейського суду з прав людини, міжнародних судових органів, судів іноземних держав.

– розробка пропозицій щодо заходів у відповідь на недружні дії РФ у сфері економічних відносин та у двосторонніх торговельних відносинах, інші недружні дії РФ, що не пов'язані або пов'язані опосередковано з агресією проти України, як у сфері двосторонніх відносин, так і в межах відповідних міжнародних економічних організацій; координація заходів, спрямованих на практичну реалізацію таких пропозицій.

– забезпечення міжвідомчої координації та взаємодії з міжнародними організаціями з метою протидії антиукраїнській пропаганді РФ та формування позитивного образу України в міжнародному інформаційному просторі.

Насамкінець зазначимо, що актуальними також є численні проблемні питання, пов'язані із забезпеченням прав учасників АТО, загиблих військових і мирного населення, полонених і членів сімей зазначених категорій, вимушених переселенців і біженців. Йдеться передусім про відшкодування їм матеріальної і моральної шкоди, нарахування та виплату різноманітних соціальних пільг і відрахувань, вирішення житлових та інших питань.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. "Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України від 2 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.president.gov.ua/documents/18688.html.

2. Заарештовано майно незаконної кримської влади на 1,2 мільярда гривень // Неділя. – 22 березня 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.hromadske.tv/economics/zaareshtovano-maino-nezakonnoyi-krimskoyi-vladi-na/.

3. Рішення Орджонікідзевського районного суду м. Харкова від 9 липня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.reyestr.court.gov.ua/Review/39744863.

4. Див., зокрема : Закони України "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" від 15 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18 ; "Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України" від 12 серпня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1636-18.

5. Яценюк требует объяснений по экспорту электричества из России (документ) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // podrobnosti.ua/economy/2015/01/19/1011962.html.

6. Россия отсудила у Украины 100 тысяч тонн дизтоплива [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // korrespondent.net/business/companies/3504700-rossyia-otsudyla-u-ukrayny-100-tysiach-tonn-dyztoplyva.

7. В Россию вывезли треть промышленного потенциала Донбасса [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // censor.net.ua/news/332267/v_rossiyu_vyvezli_tret_promyshlennogo_potentsiala_donbassa_poroshenko.

8. Проект Закону "Про націоналізацію майна мережі магазинів "Фрешмаркет Брусничка"" № 2709 від 23 квітня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54898.

9. *Василенко В.* Війна 2014 року : спроба системного аналізу / В. Василенко // Український тиждень. – 17–23 жовтня 2014 р. – С. 27–42.

Отримано 12.03.2015

УДК 342 (100)

К.О. Закоморна,
кандидат юридичних наук, доцент

КОНСТИТУЦІЙНИЙ РОЗВИТОК ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇН ЄВРОПИ ТА ПОСТРАДЯНСЬКИХ РЕСПУБЛІК АЗІЇ ЯК ОБ'ЄКТ СУЧАСНИХ ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Обґрунтовано значення конституційного розвитку як об'єкта сучасних правових досліджень. Розглянуто основні причини необхідності вивчення конституційно-правової природи постсоціалістичної держави. Виявлено головні напрями наукового пошуку дослідження проблем конституційної теорії та практики в постсоціалістичних країнах Європи та пострадянських республіках Азії.

Ключові слова: *конституційний розвиток, напрями наукового пошуку, об'єкт сучасних правових досліджень, постсоціалістичні країни Європи, пострадянські республіки Азії, проблеми конституційної теорії та практики.*

Обосновано значение конституционного развития как объекта современных правовых исследований. Рассмотрены основные причины необходимости изучения конституционно-правовой природы постсоциалистического государства. Выявлены основные направления научного поиска исследования проблем конституционной теории и практики в постсоциалистических странах Европы и постсоветских республиках Азии.

Ключевые слова: *конституционное развитие, направления научного поиска, объект современных правовых исследований, постсоциалистические страны Европы, постсоветские республики Азии, проблемы конституционной теории и практики.*

The importance of the constitutional development as an object of modern legal research has been substantiated. The main reasons of the need to study the constitutional legal nature of the Post-Socialist state have been exposed. The basic directions of the scientific research of problems of the constitutional theory and practice in Post-Socialist countries of Europe and Post-Soviet republic of Asia have been identified..

Keywords: *constitutional development, directions of the research, object of modern legal research, Post-Socialist countries of Europe and Post-Soviet republic of Asia, problems of the constitutional theory and practice.*

Незважаючи на те, що з моменту початку демократичного транзиту в постсоціалістичних країнах Європи та пострадянських республіках Азії пройшло більше 20 років, зацікавлення до вивчення різноманітних аспектів конституційного розвитку цих держав не вщухає, а проблеми, пов'язані з впровадженням конституційно-правових механізмів обмеження влади, викликають жваві дискусії як у наукових, так і в політичних колах. Така ситуація зумовлена наступним.

1. Як правило, через об'єктивні причини в перші десятиріччя трансформації суспільного ладу переважна більшість комплексних досліджень конституційно-

правових проблем постсоціалістичних країн проводилася західними науковцями[1]. Тільки з часом осмислення представниками постсоціалістичних країн перших результатів демократичного переходу в окремих державах оформилося в серйозні наукові праці, які, безумовно, збагачують доктрину конституційного права[2]. Незважаючи на це, на сьогодні поки ще недостатньо опрацьована природа постсоціалістичної держави як нового явища сучасності, особливості її функцій, політичного і державного режимів, своєрідність державних інститутів, відносин і форм, особливості правової системи [1, с. 3].

2. Варто приєднатися до справедливої точки зору про те, що відсутність єдиної позиції про належність постсоціалістичних країн до певного регіону світу зумовлює наявність в окремих працях безсистемного набору постсоціалістичних держав і, як наслідок, брак наукових розробок, що відповідають викликам XXI століття. Тому, проводячи подібні дослідження, слід спиратися на класифікацію країн світу за макрогеографічними регіонами і континентами, яка прийнята ООН відповідно до "Стандартних кодів країн або районів для використанні в статистиці" [2, с. 11]. Згідно з цим документом постсоціалістичні, зокрема і пострадянські, країни розташовані не тільки в Східній (Білорусь, Болгарія, Молдова, Польща, РФ, Румунія, Словаччина, Угорщина, Україна, Чехія), Північній (Латвія, Литва, Естонія) та Південній Європі (Боснія та Герцеговина, Македонія, Сербія, Словенія, Хорватія, Чорногорія), а й у Азії: Південна частина Центральної Азії – Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан і Західна Азія – Азербайджан, Вірменія, Грузія. Зазначений документ дозволяє зробити обґрунтований вибір держав, на основі якого можливо найбільш повно та всебічно вивчити конституційний розвиток постсоціалістичних країн Європи та пострадянських держав Азії.

3. За оцінкою дослідників, конституційний розвиток постсоціалістичних країн Європи та пострадянських республік Азії з об'єктивних причин характеризується низкою спільних ознак. Серед таких властивостей, зазвичай, називають – збіг історичної долі, схожість політичного режиму, розповсюдження

[1]Див. : *Ahdieh, R.* Russia's Constitutional Revolution. – University Park, PA : Pennsylvania State University Press, 1997 ; *Albi, A.* EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe. Cambridge, UK : Cambridge University Press, 2005 ; *Bellamy R., Dario C.* Constitutionalism in Transformation : European and Theoretical Perspectives. London : Blackwell, 1996 ; *Brzezinski, M.* The Struggle for Constitutionalism in Poland. New York : St. Martin's Press, 1998 ; *Duprü, C.* Importing Law in Post-Communist Transitions : The Hungarian Constitutional Court and the Right to Human Dignity. Portland, OR : Hart, 2003 ; *Лейпхарт А.* Конституционные альтернативы для новых демократий / А. Лейпхарт // Полис. – 1995. – № 5. – С. 136–146 [Электронный ресурс] – Режим доступа : http://www.twirpx.com ; *Нуссбергер А.* Ограничение президентской власти в посткоммунистических странах / А. Нуссбергер // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 5 (66). – С. 53–68 ; *Пройсс У.* Модели конституционного развития и перемены в Восточной Европе / *У. Пройсс* // Полис. – 1996. – № 4. – С. 125–136 ; *Саква Р.* Подотчетность, конституционализм и некоторые модели власти в посткоммунистической России / Р. Саква // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 2 (63). – С. 63–79 ; *Ховард Марк М.* Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе / Марк М. Ховард. – М. : Аспект Пресс, 2009. – 191 с.

[2] Див.: *Balcerowicz L.* Post-Communist Transition: Some Lessons (thirty – first wincott lecture 8 october 2001 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook148pdf.pdf; *Ваславский Я.И.* Конституционные условия для демократии: Сравнительный аналіз : монография / Я.И. Ваславский. – М. : МГИМО-Университет, 2008. – 192 с. ; *Лемак В.В.* Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації : монографія / В.В. Лемак. – Ужгород : "Ліра", 2002. – 248 с. ; *Медушевский А.Н.* Размышления о современном российском конституционализме / А.Н. Медушевский. – М. : РОССПЭН, 2007. – 176 с. ; *Маринів І.І.* Конституційний контроль у Республіці Польща : монографія / І.І. Маринів. – Х. : Право, 2013. – 160 с. ; Очерки идеологии постсоветского конституционализма : сб. научн.тр. / под ред. М.А. Краснова и Ю.Г. Барабаша. – Харьков : Право, 2013. – 240 с. ; *Речицкий В.* Политический предмет конституции / В. Речицкий. – К. : ДУХ І ЛІТЕРА, 2012. – 728 с. ; *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) : пер. с венг. / А. Шайо – М. : Юристъ, 2001. – 292 с.

радянської моделі державного будівництва тощо. Причому особливу увагу звертають на істотні відмінності перебігу демократичних перетворень у цих державах, які суттєво відрізняються від ходу класичного та неокласичного переходів і роблять постсоціалістичний, зокрема пострадянський, транзит унікальним. Так, російський вчений А. Медушевський до виняткових ознак відносить: суттєве випередження інституціональних реформ політичного й конституційного порядку порівняно зі змінами в економічній та соціальній сферах; збіг у часі конфліктуючих процесів – демократизації (становлення правління більшості) і лібералізації (затвердження ідеалів індивідуальної свободи); широке запозичення конституційних моделей у готовому вигляді; збігання моменту прийняття конституції і пошуку національної ідентичності; проведення реформ, у тому числі і конституційної, під впливом модернізаційних процесів [3, с. 220–223].

У свою чергу, польський дослідник Л. Бальцерович виділяє такі яскраві відмінності демократичного транзиту в зазначених вище країнах, як: трансформація значної сфери суспільного життя; концентрація реформ у політичному секторі; асиметрія у швидкості політичного та економічного переходів; ненасильницька природа транзиту [4]. Американські вчені С. Вайт, Г. Гилл, Д. Слайдер також вказують на специфіку, яка полягає в стрімкому демонтажу командно-адміністративного апарату, невизначеності правил інституціональної реформи, складність демократизації багатонаціонального суспільства та відсутність структурованого громадянського суспільства [5, с. 222–227]. Враховуючи зазначене вище, ми погоджуємося з доволі розповсюдженою точкою зору про те, що найбільш доцільно зіставляти постсоціалістичні країни Європи та пострадянські республіки Азії між собою, оскільки такі компаративні дослідження висвітлюють оптимальне поєднання схожості і різниці [6, с. 142–143].

4. Постсоціалістичні і навіть пострадянські держави відрізняються різноманітними варіаціями конституційного будівництва, зумовлені як неоднаковим рівнем лібералізації суспільного життя під час комуністичного періоду, так і іншими обставинами транзитного періоду. Зокрема, аналізуючи перші результати становлення засад конституційного правління в цих країнах, професор Вашингтонського Коледжу права Американського Університету Г. Шварц за рівнем прогресу демократії виділяє такі групи країн: 1) Естонія, Польща, Словенія, Угорщина, Чехія, які мають істотні спрямовані трансформації; 2) Болгарія, Румунія, Словаччина, транзит яких характеризується серйозними невдачами; 3) Вірменія, Грузія, Росія, де демократичні зміни доволі хиткі; 4) Азербайджан, Білорусь, Сербія, Хорватія і майже всі в Центральній Азії (крім Монголії та в певній мірі Киргизстану) втратили інтерес до демократії або ніколи не намагалися її встановити [7, с. 3].

Зрозуміло, що у зв'язку з об'єктивними процесами, зокрема зі вступом окремих республік до ЄС, поступовою демократизацією та, навпаки, поверненням до авторитарних методів управління, на сьогодні входження тієї чи іншої країни до певною групи є сумнівним. Наприклад, американський експерт у сфері міжнародної підтримки демократії Т. Карозерс виділяє нову політичну модель – напівавторитарні держави, які знаходяться в так званій "сірій зоні". На його думку, в "сірій зоні" перебувають колишні республіки СРСР, які, вступивши на шлях демократизації, еволюціонували в інший, проміжний тип [8]. Тому комплексні дослідження сучасних конституційних трансформацій, що відбуваються в постсоціалістичних і пострадянських країнах, як ніколи злободенні.

5. Враховуючи той факт, що на момент початку демократичного транзиту в країнах соціалістичного табору не виявилося конституційних інституцій, придатних

для забезпечення перетворень в усіх сферах суспільного життя, поділяємо думку про те, що експерти намагаються запроваджувати такі правові механізми, які здатні проводити швидку трансформацію на ринковій та ліберально-демократичній основі [9, с. 357]. Причому розробники, зокрема пострадянських конституцій, або не віддають собі звіту в глибинному сенсі нових, запозичених норм та інститутів, або, розуміючи їх зміст, не розраховують на їх безпосереднє застосування [10]. Ця ситуація бачиться науковцям однією з ключових проблем розвитку конституціоналізму на постсоціалістичному просторі [9, с. 357]. Зважаючи на те, що в кожній країні це проблемне питання вирішується з різним ступенем успішності, тематика конституційного розвитку постсоціалістичних країн Європи та пострадянських республік Азії і досі не втрачає своєї актуальності.

6. Ми погоджуємося з думками науковців, що навіть не завжди успішна практика інституціонального оформлення конституційного простору не зменшує цінності наукового аналізу трансформаційних процесів, які нині не завершені [11]. На наш погляд, не лише вдалі казуси конституційної перебудови представляють безперечний науковий інтерес, адже вивчення значних відхилень від ідеальної моделі конституційного правління сприяє отриманню уявлень про специфіку ідеології постсоціалістичного, зокрема пострадянського, конституціоналізму. Крім того, неможна не підтримати досить поширену точку зору про те, що спільних для всіх країн рецептів організації публічної влади просто не існує, а сліпе копіювання наявних нормативних зразків призводить щонайменше до відвертих курйозів [10; 12]. Тому не тільки введення конституційно-правових інститутів, а й їх функціонування повинно ґрунтуватися на врахуванні національної спадщини, світового досвіду функціонування ліберальних установ і оптимальної практики роботи органів у подібних умовах. Саме такий підхід ми вважаємо оптимальним, адже він надає можливості всебічно опрацювати обрану тематику та запропонувати шляхи вдосконалення вітчизняного конституційного механізму обмеження владного свавілля.

7. У період становлення інформаційного суспільства виникає проблема осмислення нових знань, які ще не одержали єдиного розуміння в науці, освіті, практиці, не мають ще науково обґрунтованого змісту, структури та місця [13, с. 120]. Одним з таких понять, яке остаточно не сформувалося у сфері наукової думки, є конституційний розвиток. Варто зазначити, що в конституційно-правовій думці спостерігається еволюція терміну “конституційний розвиток”. У XIX ст. і на початку XX ст. вчені розглядали конституційний розвиток як закономірну зміну явища, що супроводжується пристосуванням до зовнішніх умов і збільшенням кількісних і якісних характеристик явища. Наприклад, німецький державознавець Г. Єллінек обстоював точку зору, що не всі зміни є розвитком, а лише такі, які ведуть від простого до складного та підвищують багатогранність, інтенсивність та плідність установи [14, с. 76]. У свою чергу, 28 Президент США, історик і політолог В. Вільсон у своєї праці “Конституційне правління в Сполучених Штатах” розглядає конституційний розвиток США як прогрес у розбудові механізмів конституційного правління, що відбувається протягом чотирьох основних стадій: стадії соціального та політичного розвитку, “стадії хвилювань” і стадії, на якій народ вже має чітке уявлення про свої власні інтереси і усвідомлює всю велич і значення вкорінених у ньому політичних сил [15, с. 18–19].

На сьогодні таке бачення розвитку піддається критичному переосмисленню, адже відповідно до нього фінальна стадія змін не передбачає подальшого прогресу в формуванні принципів і інститутів, оскільки всі основні питання вже вирішені [16]. Сучасні науковці схильні сприймати сутність розвитку через ланцюг змін

соціальної системи, в результаті яких вона набуває іншої властивості, причому такі зміни не обов'язково призводять до поліпшення якості системи. Наприклад, американські вчені бачать розвиток як "спосіб, у який одні зміни породжують інші зміни", як "тривалі зміни в управлінні" або як "перехід від одного набору заходів до іншого". При цьому вони зауважують, що, на відміну від звичайної зміни станів, розвиток представлений сукупністю довготривалих змін, які стають помітними та фундаментальними подіями в житті суспільства [16; 17, с. 43]. Розвиваючи цю тезу, варто погодитися з висновком про те, що конституційний розвиток – це історія прецедентів і запозичень, причому не завжди вдалих [18]. На нашу думку, саме приклад постсоціалістичних країн Європи та пострадянських республік Азії наглядно демонструє конституційний розвиток як процес, який не завжди характеризується послідовним покращенням якості конституційної теорії і практики.

Отже, обрання конституційного розвитку постсоціалістичних країн Європи та пострадянських республік Азії об'єктом сучасних правових досліджень зумовлено постійним науковим попитом осягнення всіх аспектів нескінченого руху у сфері конституційного життя. Вивчаючи особливості конституційного розвитку зазначених країн, можна вирішити складне завдання, що стоїть перед науковим співтовариством, – осмислити з позиції сучасного рівня державно-правової і політичної наук періодизацію та зміст конституційної історії нового типу держави – постсоціалістичної [19, с. 80]. Водночас варто погодитися з думкою, що спроба визначити придатний на століття характер державних інституцій суперечить ідеї прогресу та вносить у життя і рух елементи застою й смерті [20, с. 9–10]. З огляду на це, тільки фокусування уваги на взаємопроникненні світоглядних ідеалів суспільства та інститутів дозволить розкрити розвиток держави через призму конституціоналізму та конституційної ідентичності [16].

Разом з тим, аналізуючи конституційний розвиток постсоціалістичних країн Європи та пострадянських країн Азії, варто, по-перше, враховувати достатню об'ємність цього конституційно-правового явища і тому, по-друге, правильно розташувати пріоритети такого наукового пошуку. Ось чому слід прислухатися до справедливого зауваження про те, що, якщо аналіз стосується конституційних структур держав, так би мовити "старих" демократій, варто зосередити увагу на окремих аспектах їх становлення і сучасному стані. Щодо країн, які відрізняються форсованим конституційним будівництвом, то задля реалізації мети дослідження необхідно оцінити безпосередньо процес транзиту і кінцевий стан системи [18, с. 96]. Таким чином, з одного боку, слід зробити акцент на основних інституціональних детермінантах, які входять до так званого "комплексу інституціональної рівноваги", а з іншого, знайти ціннісні константи, які супроводжують різні цикли конституційного розвитку та впливають на якість та кількість конституційних змін у постсоціалістичних країнах Європи та пострадянських державах Азії.

Крім того, хочемо наголосити на тому, що, проводячи дослідження конституційного розвитку зазначених країн, треба враховувати унікальність кожної конкретної держави й її конституційного дизайну та розуміти неможливість формулювання абсолютно універсальних і довершених висновків. У подібних наукових працях припустиме і важливе відображення власного бачення сучасних проблем, викликаних масштабними трансформаціями у сфері конституційного будівництва, та здійснення спроби формування авторської концепції ідеології постсоціалістичного, зокрема пострадянського, конституціоналізму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Чиркин В.Е.* Постсоциалистическое государство XXI века / В.Е. Чиркин // Журнал российского права – 2008. – № 5. – С. 3–17.

2. *Маркова Е.* Понятие Центральной и Восточной Европы: проблемы идентификации группы государств в целях сравнительного правоведения / Е. Маркова // Сравнительное конституционное обозрение. – 2009 – № 5(72). – С. 5–15.

3. *Медушевский А.Н.* Теория конституционных циклов / А.Н. Медушевский – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 574 с.

4. *Balcerowicz L.* Post-Communist Transition: Some Lessons (thirty – first wincott lecture 8 october 2001 / L. Balcerowicz // [Електронний ресурс] – Режим доступу : http : // www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/upldbook148pdf.pdf.

5. *White S.* The Politics of Transition : Shaping a Post-Soviet Future / S. White, G. Gill, D. Slider. – New York : Cambridge University Press, 1993. – P. 212–229.

6. *Вайнштейн Г.* Посткоммунистическое развитие глазами западной политологии / Г. Вайнштейн // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – № 8. – С. 139–148.

7. Schwartz H. The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe. – Chicago: The University of Chicago Press, 2000 / H. Schwartz [Електронний ресурс] – Режим доступу : http : // books.google.com.ua/books?id=LNqXVQ5-X-cC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false.

8. *Карозерс Т.* Противодействие распространению демократии / Т. Карозерс // Россия в глобальной политике. – 2006. – № 2 [Электронный ресурс] – Режим доступа : http : // www.globalaffairs.ru/number/n_6559.

9. *Речицкий В.* Политический предмет конституции / В. Речицкий. – К. : ДУХ І ЛІТЕРА, 2012. – 728 с.

10. *Речицкий В.* Простые ценности конституционализма : свобода, рынок и социальная динамика / В. Речицкий [Электронный ресурс] – Режим доступа : http : // www.khpg.org/ru/index.php?id=1293178802.

11. *Andreev S.A.* The role of institutions in the consolidation of democracy in post-communist Eastern Europe / S.A. Andreev [Електронний ресурс] – Режим доступу : http : // www. gips. unisi. it/ circap .

12. *Мазманян А.* Выбор оптимальных институтов : взгляд на строительство демократии в постсоветских странах / А. Мазманян // Сравнительное конституционное обозрение. – 2007. – № 2 (59). – С. 122–128.

13. *Орзіх М.П.* Конституціоналістика у складі юридичних терміно-понять / М.П. Орзіх // Наукові праці Одеської національної юридичної академії. Т. VIII / Редкол. : С.В. Ківалов та ін. ; відп. за вип. Ю.М. Оборотов. – О. : Юрид. літ-ра, 2009. – С.118–124.

14. *Еллинек Г.* Общее учение о государстве / Г. Еллинек. – Спб. : Изд-во "Юридический центр Пресс, 2004. – 752 с.

15. *Мишина Е.А.* Политические взгляды Вудро Вильсона : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е.А. Мишина ; Академия наук России. Институт государства и права. – М., 1992. – 19 с.

16. Thomas G. What is Constitutional Development? / G. Thomas // Paper presented at the annual meeting of the APSA 2008 Annual Meeting, Hynes Convention Centre, Boston, Massachusetts, Aug 28, 2008 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http : // www.allacademic.com/meta/p279549_index.html.

17. Greenstone J.D. The Lincoln Persuasion: Remaking American Liberalism / J.D. Greenstone – Princeton : Princeton University Press, 1993. – 356 p.

18. *Ваславский Я.И.* Конституционные условия для демократии : Сравнительный анализ : монография / Я.И. Ваславский – М. : МГИМО-Университет, 2008. – 192 с.

19. *Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма (проблемы теории и практики) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. / И.А. Кравец ; Урал. гос. юрид. акад. – Екатеринбург, 2002. – 584 с.

20. *Сергеевич В.И.* Задача и метода государственных наук / В.И. Сергеевич. – М. : Книжный дом "ЛИБРОКОМ", 2011. – 240 с.

Отримано 25.03.2015

УДК 331.105.44(477)

Ю.М. Гришина,
доктор юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ПРОФСПІЛКИ ЯК ЕЛЕМЕНТА СТРУКТУРИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПЕРІОД ПІСЛЯ НАБУТТЯ УКРАЇНОЮ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

У статті аналізуються теоретичні, правові основи, досліджуються особливості становлення профспілок як окремого елемента структури громадянського суспільства, історія профспілкового руху України в період після здобуття Україною незалежності, періодизація, форми і методи його діяльності. Досліджуються зміна захисної функції профспілок, мотивації та механізми соціальної корпоративності ФП України, законотворчої та політичної активності, яка проявлялася в найскладніших умовах становлення Української держави з моменту здобуття Україною незалежності.

Ключові слова: *професійні спілки України, етапи розвитку профспілок, захисна функція, соціальний діалог, страйк, роботодавці, законодавча ініціатива, працівники.*

В статье анализируются теоретические, правовые основы, исследуются особенности становления профсоюзов как отдельного элемента структуры гражданского общества, история профсоюзного движения Украины в период после обретения Украиной независимости, периодизация, формы и методы его деятельности. Исследуются изменение защитной функции профсоюзов, мотивации и механизмы социальной корпоративности ФП Украины, законотворческой и политической активности, которая проявлялась в сложнейших условиях становления Украинского государства с момента обретения Украиной независимости.

Ключевые слова: *профессиональные союзы Украины, этапы развития профсоюзов, защитная функция, социальный диалог, забастовка, работодатели, законодательная инициатива, работники.*

The paper analyzes theoretical and legal bases, explores the peculiarities of the formation of trade unions as a separate element of the structure of a civil society, the history of trade union movement in Ukraine during the period after Ukraine gained independence, as well as its periodization, forms and methods of its activities. It examines the substantive change in the protective function of trade unions, motivation, and social mechanisms of corporate AF of Ukraine, legislative and political activity, which developed in the most difficult conditions of formation of the Ukrainian state since Ukraine gained an independence.

Keywords: *trade unions of Ukraine, the stages of development of trade unions, protective function, social dialogue, strike, employers, legislative initiative, employees.*

Аналізуючи історію діяльності українських профспілок за період від їх виникнення до набуття Україною незалежності, можна зробити висновок, що захисна діяльність профспілок була перервана радянським режимом, перебуваючи на етапі свого поступового становлення. З 1991 року захисна діяльність профспілок поступово розпочала своє відродження.

Метою цієї статті є визначення історичних особливостей становлення і розвитку українських профспілок як елемента структури громадянського суспільства з моменту набуття Україною незалежності. Для досягнення означеної мети необхідним вбачається дослідження змін правового статусу профспілок, законодавчої ініціативи та рівня участі профспілок у соціально-трудових відносинах у зазначений період.

Особливості участі профспілок у трудових та соціально-економічних відносинах у зазначений період вже були предметом дослідження таких науковців, як О.І. Процевський, Н.Б. Болотіна, В.І. Щербина, К.Ю. Мельник, С.М. Третяк та інших. Проте не всі питання в цій сфері вирішені однозначно, тому виникає потреба в подальшому їх вивченні.

Отже, процес відродження та становлення захисної діяльності профспілок поступово розпочався в 1991 році, що супроводжувалося та ускладнювалося багатьма невирішеними проблемами.

По-перше, Федерації профспілок України в спадок дісталась не досить функціональна організаційна структура, не чітко відпрацьована система взаємодій між Федерацією, галузевими та територіальними органами профспілок. Як відомо, до отримання незалежності керівні ланки профспілок України виконували, в основному, прості функції передавача інформації від ВЦРПС до територіально-виробничих підрозділів профспілок.

По-друге, практична діяльність профспілок України раніше будувалась на ідеології комуністичної партії, здійснювалась під її диктатом, тому Федерація профспілок мала виробити свою ідеологію, стратегію і тактику дій за умов незалежності.

По-третє, відмова від планової економіки, приватизація підприємств, лібералізація цін, стан виробництва, його практичне згортання в багатьох галузях і поява безробітних, низький рівень оплати праці вимагали зайняти чітку, принципову позицію щодо уряду з питань соціального захисту трудящих. Але в ФПУ не було механізму взаємодії з урядом, та й уряд на початку своєї діяльності не прислухався до думки профспілок.

По-четверте, необхідність активізації діяльності Федерації профспілок України вимагала великого фінансового забезпечення для ведення законотворчої роботи, експертизи документів Верховної Ради України та Уряду України, створення міцної пропагандистської науково-методичної та інформаційної бази.

І, нарешті, по-п'яте, федерація зіткнулася з гострою проблемою забезпечення профспілкового руху в Україні кадрами, які були б спроможними плодотворно працювати за нових політичних, соціальних і економічних умов. Наочним прикладом невміння діяти за цих умов багатьох профспілкових лідерів – від первинних організацій і до самого верху – стали події літа 1989 р., коли шахтарі Донбасу вперше за багато десятиліть вдалися до такої форми боротьби, як страйк. Багато хто з профспілкових працівників розгубилися, не змогли очолити робітничий рух, внаслідок чого всупереч профспілковим організаціям стихійно виникали страйкоми. Пізніше з них почали утворюватися нові профспілкові організації та об'єднання, а ті, що вже були, почали називати "офіційними", "традиційними". У цій ситуації Федерації профспілок України, її членським організаціям потрібно було знайти мирний шлях співпраці з "паралельними" профструктурами, оскільки така внутріспілкова боротьба не на користь профспілковому руху і в остаточному підсумку не на користь соціальному захисту трудящих.

Н.Б. Болотіна вважає, що за роки незалежності в Україні та інших країнах СНД відбулося відродження профспілок [1, с. 615], які з-поміж інших організацій відносяться до системи громадянського суспільства. Важливою віхою на шляху реформування профспілкового руху став другий (позачерговий) з'їзд Федерації незалежних профспілок України (21.11.1992 р.), який затвердив Програму і Статут.

Програма професійних спілок України стала першим документом профруху за нових умов. Головним завданням і пріоритетом у діяльності ФПУ, галузевих і регіональних профорганів, комітетів первинних профспілок організацій проголошувався захист соціальних інтересів людини. У Програмі також визначались взаємовідносини профспілок з державою, політичними партіями, громадськими рухами, альтернативними профспілками.

Вперше в історії профспілкового руху України за радянських часів у Програмі було записано, що для захисту соціальних інтересів трудящих профспілки використовуватимуть *соціальне партнерство, переговори з урядом і роботодавцями, укладення колективних угод, а також жорсткі форми боротьби: мітинги, акції протесту, страйки.* Важливі положення взаємовідносин членських організацій, об'єднаних у Федерацію профспілок України, були закріплені в новому Статуті.

Аналіз законодавства України, нормативних актів та практики профспілкового руху стверджує, що профспілки на початку 90-х років XX ст. в сенсі формування своїх статутних положень здобули або розвинули низку нових прав:

– на колективні договори, і не тільки на виробничому підприємстві;

– на страйк, причому як цивілізовану форму протесту (в радянський час такого права практично не існувало, хоч формально воно було можливим, тоді діяв лише крайній захід – бунт, еміграція, збройний виступ);

– на державне фінансування своєї діяльності (охорону праці, екологію, оплату пенсій по інвалідності тощо);

– на майно профспілок, добровільну реєстрацію своєї організації.

На жаль, слід констатувати і той факт, що профспілкові комітети, як первинні, так і регіональні та галузеві, в процесі реформування держави втратили:

– право на законодавчу ініціативу, самостійний розгляд трудових спорів (тепер комісія по трудових спорах не формується з членів профкому);

– право на закриття підприємства при порушенні адміністрацією норм охорони праці;

– ліквідовано технічні й правові інспекції та громадський контроль за дотриманням законодавства про працю.

Однією з найважливіших політичних новацій профспілок на тому етапі було формування власного лобі в законодавчому органі держави – Верховній Раді України та активна законотворча діяльність. Складність цього процесу визначається тим, що нині профспілки позбавлені законодавчої ініціативи. З Кодексу законів про працю України в редакції від 15.12.1993 р. вилучено п. 6 ст. 244, відповідно до якої профспілки України в особі Укрпрофради мали право законодавчої ініціативи.

Та все ж відносно першої позиції слід зазначити, що ФП України через своїх народних депутатів тоді подала і виборола у Верховній Раді закони України "Про межу малозабезпеченості" (1994 р.) та "Про оплату праці" (1995 р.), "Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)" (1998 р.), "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" (1999 р.) та спільно з Національною радою соціального партнерства, Міністерством праці України, службами Президента, комісіями Верховної Ради України – проект закону України "Про соціальне партнерство".

Необхідно зауважити, що лише Закон України "Про оплату праці" заклав основи правових, економічних та організаційних засад державної політики у сфері оплати праці, створив механізм визначення основних складників системи оплати праці, що мають ринкову спрямованість, враховуючи міжнародні норми, концепції, рекомендації МОП, світовий досвід тощо.

Ці здобутки стали можливими з огляду й на те, що на виборах 1994 р. вперше в незалежній державі до Верховної Ради України народними депутатами було обрано сім профспілкових працівників, котрі стали носіями профспілкової ідеології у структурах законодавчої влади (О.М. Стоян – тоді голова Федерації профспілок України; Л.М. Вернигора, М.В. Байрак, Ю.Г. Донченко та ін.)

З прийняттям 28.06.1996 р. Конституції України правове регулювання діяльності профспілок вийшло на новий якісний рівень. Як зазначає В.І. Щербина, гарантування в ч. 3 ст. 36 Конституції України діяльності органів виробничої демократії, головними з яких є профспілки, – це реальна реалізація положень ст. 1 Конституції про демократичність нашої держави [2, с. 80].

З цього приводу О. І. Процевський стверджує, що "Конституція України закріпила право громадян на свободу об'єднання у громадські організації. Мету такого об'єднання Основний Закон визначив як правову форму здійснення та захисту своїх прав і свобод, а також задоволення економічних, соціальних, культурних та інших законних інтересів. Із цього загального правила Конституція держави відокремила і таким чином акцентувала увагу на такій громадській організації, як професійні спілки. Фактично у ст. 36 Конституції України були визначені вельми важливі положення цієї громадської організації. По-перше, професійні спілки об'єднують громадян з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів; по-друге, вони об'єднують громадян, які пов'язані спільними інтересами за родом їх професійної діяльності; по-третє, професійні спілки утворюються без попереднього дозволу будь-яких державних органів і тільки на основі вільного вибору їх членів; по-четверте, оскільки професійні спілки створюються громадянами, що пов'язані спільними інтересами за родом їх професійної діяльності, то всі вони мають рівні права; по-п'яте, обмеження щодо членства у професійних спілках може бути встановлено виключно Конституцією або Законом України" [3, с. 171].

Слід сказати, що перспективи розвитку українського суспільства, його економіки на ринкових засадах, зрушення в змісті та характері праці, зміни в трудовому законодавстві, організаційно-економічному розвитку капіталу, еволюції влади, глобалізації господарських зв'язків, зміни навколишнього середовища вимагали зміцнення профспілок, їхнього об'єднання, скажімо, під егідою Федерації профспілок України, розвитку лейбористського руху як політичного процесу. Це могло дати значний ефект для вирішення профспілками соціальних проблем, але тільки при досягненні високого кредиту довіри спілчан, маючи економічну могутність, єдність і широкий практичний досвід у захисті прав людей найманої праці.

Щодо сьогоденної політичної позиції Федерації профспілок України, то, на нашу думку, вона є достатньо неоднозначною. В Україні як державі лише із зародками елементів громадянського суспільства можливості громадського впливу на функції влади обмежені. То ж постійно є спокуса бути причетними до розподілу державних функцій, повноважень, коштів тощо. У такому випадку є ризик втратити й притаманний профспілкам статус захисників прав та інтересів працівників, оскільки компроміс вимагає плати. Щоб так не трапилось, Президія ФП України 17 листопада 2005 р. прийняла постанову "Про позицію ФПУ під час виборів до

Верховної Ради України та органів місцевого самоврядування в 2006 році", в якій визначила форми активної участі в цьому процесі через угоди з політичними партіями і блоками щодо включення представників профспілок до виборчих списків, відображення в програмах партій положень, що відповідають цілям і задачам профспілок. Ефективною дією є не тільки заклик узяти активну участь у виборах, а й сприяти її прозорості через спостерігачів від профспілок. Така позиція ФПУ гарантує пресловуту незалежність організацій, її статус надпартійної інституції національного масштабу.

Конституційні положення й надалі конкретизувалися в низці нормативно-правових актів національного законодавства України, серед яких, насамперед, звернемо увагу на Закон України "Про громадські об'єднання", який нещодавно вступив у силу [4]. Прийняття цього закону є важливим кроком на шляху вдосконалення нормативно-правового регулювання функціонування такого елементу громадянського суспільства, як громадські об'єднання, серед яких у законі виділено громадські організації та громадські спілки. Тут необхідно звернути увагу, що зазначений закон втілює ряд європейських стандартів у сфері правового регулювання питань організації і діяльності громадських об'єднань, як, наприклад, існування саморегулюючих організацій; організацій, які здійснюють професійне самоврядування; інший, ніж у попередньому законі, підхід до статусності об'єднань тощо.

С. Третяк вважає, що на сьогодні можна виділити три основні напрями участі профспілок у функціонуванні громадянського суспільства. По-перше, це наділення і розширення прав і свобод людини та громадянина, які є фундаментальною основою становлення і розвитку громадянського суспільства. Оскільки більшість населення є саме найманими працівниками, це дає можливість великій масі населення мати можливість отримувати ці права. Разом з цим, у громадянському суспільстві відбуваються і морально-психологічні зрушення. Профспілки мають повсякчас виявляти та вносити до громадянського суспільства принципи солідарності та взаємодопомоги, протиставляючи їх принципам індивідуалізму та егоїзму. Крім того, діяльність профспілок має сприяти утвердженню гідності людини, яка працює за наймом, самоцінності особистості найманого працівника. Таким чином, гаслом громадянського суспільства стане свобода разом зі справедливістю та солідарністю.

По-друге, участь профспілок в утвердженні й вдосконаленні системи соціального партнерства, яке допомагає стабілізувати і зміцнити громадянське суспільство. Будучи побудованим на принципі соціального партнерства, громадянське суспільство стане більш врівноваженим, компромісним, узгодженим і соціально збалансованим.

По-третє, активна участь профспілок у процесах самоврядування, що є передумовою подальшого динамічного розвитку громадянського суспільства. Самоврядна практика профспілок отримала концептуальне оформлення в тезі про промислове громадянство, яке з'явилося вслід за соціальним громадянством [5].

Сьогодні маємо декілька об'єднань профспілок, серед яких ФНП України та КВП України, що конкурують між собою. Як результат, зазначає С.Третяк, "профспілковий рух сьогодення розвивається суперечливо і порівняно з попередніми часами занепадає. Причини кризи профспілок багатоманітні й носять як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Наукове осмислення профспілок як соціального явища, перспектив і напрямів розвитку профспілкового руху вимагає кардинального оновлення їх структури, яка сьогодні в Україні все ще залишається

радянською; необхідність усвідомлення українськими профспілками зміни форм, методів та засобів діяльності всіх їх структур і ланок. При цьому необхідно врахувати стан економічної, політичної та правової системи України, його незавершеність та несистемний характер" [5].

З іншого боку, як констатує О.І Процевський, "фактом членства у професійних спілках працівники реалізують своє конституційне право на захист трудових та соціально-економічних прав та інтересів. Але, на жаль, як свідчить практика, можливість користуватися правом захисту своїх законних інтересів працівники – члени профспілки – не завжди мають. Нестабільність та непередбачуваність господарської діяльності створюють перешкоди в реалізації прав як самим працівникам, так і створюваним ними профспілкам і трудовому колективу, який, до речі, є центром соціальної сфери підприємства. Як не прикро це говорити, але ситуація непрозорої виробничої атмосфери впливає на діяльність правотворчих і судових органів, у рішеннях яких спостерігається відхід від принципів, закладених Конституцією України щодо захисту прав працівників і їх профспілок" [3, с. 171].

Враховуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що з позиції теорії профспілки є одним із вагомих елементів структури громадянського суспільства. За рахунок соціальної активності профспілки мають можливість формувати і висловлювати позицію працівників відносно питань виробництва, умов праці, її оплати та інших на всіх рівнях регулювання праці від локального до загальнодержавного. При цьому профспілки як елементи структури громадянського суспільства не тільки активно демонструють такі позиції, але і мають можливість здійснювати корегуючий вплив на рішення роботодавців, вирішувати певні питання спільно з ним, впливати на хід загальносуспільних процесів у сфері праці.

До особливостей формування цього елемента структури громадянського суспільства в Україні віднесено те, що профспілки не тільки більш пізно, порівняно з країнами Заходу, були легалізовані, але і трансформацію їх статусу за радянських часів. Зокрема, наділення профспілок нехарактерними для них функціями за часів СРСР стало передумовою занепаду профспілкового руху та зниження профспілкової активності в незалежній Україні, тим більше ускладненою строкатістю сучасних профспілок, з чого найбільші розбіжності у функціонуванні мають так звані "традиційні" та "вільні" професійні спілки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Болотіна Н.Б.* Трудове право України : підручник / Н.Б. Болотина. – К. : Вікар, 2003. – 725 с.

2. *Щербина В.І.* Трудове право України : підручник / В.І. Щербина ; за ред. В.С. Венедіктова. – К. : Істина, 2008. – 384 с.

3. *Процевський О.І.* Правова природа згоди профспілкового органу на розірвання трудового договору за ініціативою роботодавця / О.І. Процевський // Право України. – 2012. – № 6. – С. 171–180.

4. Про громадські об'єднання : Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 1. – Ст. 1.

5. *Третяк С.* Профспілки як інститут громадянського суспільства / С. Третяк // Юридична газета. – 2006. – № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.justinian.com.ua/article.php?id=2366.

Отримано 12.02.2015

УДК 008:061.1/.8(100:479.24)

Х. Эфендиева

ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ АЗЕРБАЙДЖАНОМ И ЮНЕСКО

Одним из важнейших направлений деятельности Азербайджанской Республики является налаживание отношений сотрудничества с международными организациями, входящими в систему ООН. Азербайджанская Республика, решив сотрудничать с ЮНЕСКО – Организацией, предоставляющей своим членам возможность воспользоваться помощью специалистов мирового класса, технической помощью, участвовать в глобальных исследовательских проектах по подготовке высококвалифицированных научных и педагогических кадров, 3 июля 1992 года вступила в эту организацию. Азербайджан, более 20 лет назад ставший членом ЮНЕСКО – одной из самых влиятельных международных организаций в мире, за это время наладил очень плодотворное сотрудничество с этой международной структурой. Сегодня эта связь продолжается на самом высоком уровне, что еще раз свидетельствует о том большом значении, которое придает наше государство международному сотрудничеству.

Ключевые слова: *международное право, международное сотрудничество, внутригосударственное законодательство, стабильное государство, международные организации.*

Одним з найважливіших напрямів діяльності Азербайджанської Республіки є налагодження відносин співробітництва з міжнародними організаціями, що входять в систему ООН. Азербайджанська Республіка, вирішивши співпрацювати з ЮНЕСКО – Організацією, що надає своїм членам можливість скористатися послугами фахівців світового класу, технічною допомогою, брати участь у глобальних дослідницьких проектах з підготовки висококваліфікованих наукових та педагогічних кадрів, 3 липня 1992 вступила в цю організацію. Азербайджан, більше 20 років тому ставши членом ЮНЕСКО – однієї з найвпливовіших міжнародних організацій у світі, за цей час налагодив дуже плідну співпрацю з цією міжнародною структурою. Сьогодні цей зв'язок триває на найвищому рівні, що ще раз свідчить про те велике значення, яке надає наша держава міжнародному співробітництву.

Ключові слова: *міжнародне право, міжнародне співробітництво, внутрішньодержавне законодавство, стабільна держава, міжнародні організації.*

One of the most important activities of the Azerbaijan Republic is formation of the relations of cooperation with the international organizations which are the part of the system of the UN. The Azerbaijan Republic, having decided to cooperate with UNESCO – the Organization giving to the members an opportunity to use the help of experts of a world class, technical assistance to participate in global research projects on the preparation of a highly qualified scientific and pedagogical personnel, on July 3, 1992 has entered this organization. Azerbaijan which more than 20 years ago became the member of UNESCO – one of the most influential international organizations in the world, during this time adjusted very effective cooperation with this international structure. Today this communication proceeds at the highest level that once again testifies to that great value which gives our state to the international cooperation.

Keywords: *international law, international cooperation, domestic legislation, stable state, international organizations.*

Налаживание отношений взаимовыгодного сотрудничества с авторитетными международными организациями, основанного на успешной внешней политике Азербайджана, имеет очень большое значение для страны. Проводимая в этом направлении устойчивая политика привела к дальнейшему укреплению позиций нашего государства в международном сообществе. Внешнеполитическая стратегия Азербайджана, основы которой заложены общенациональным лидером Гейдаром Алиевым, ныне уверенно продолжается Президентом Ильхамом Алиевым в соответствии с требованиями нашего времени и приводит к новым достижениям. Важные шаги, предпринимаемые руководством страны на пути к строительству демократического государства, значительно укрепили место и роль нашей республики в мировой политике. Одним из важнейших направлений деятельности в этой сфере является налаживание отношений сотрудничества Азербайджанской Республики с международными организациями, входящими в систему ООН. Порядок создания и функционирования специализированных учреждений ООН, а также общий правовой механизм их взаимоотношений с этой организацией закреплены в ряде статей Устава Организации. В частности, в положениях, закрепленных в статье 57 Устава Организации, отмечаются основные характеристики специализированных учреждений: межгосударственный характер соглашений о создании таких организаций; международная ответственность таких организаций в рамках актов об их учреждении; связанность таких учреждений с Организацией Объединенных Наций; конкретная (экономическая, социальная, научно-техническая, культурная, гуманитарная и т. д.) сфера деятельности, то есть специализация [1].

Азербайджанская Республика, решив сотрудничать с ЮНЕСКО – Организацией, предоставляющей своим членам возможность воспользоваться услугами специалистов мирового класса, технической помощью, участвовать в глобальных исследовательских проектах по подготовке высококвалифицированных научных и педагогических кадров, 3 июля 1992 года вступила в эту организацию. 3 ноября 1993 года в Париже состоялась 27-я сессия Генеральной Конференции ЮНЕСКО, в работе которой принимала активное участие представительная делегация Азербайджанской Республики. С этого дня практически непрерывно развиваются отношения Азербайджана с ЮНЕСКО. На конференции, в частности, было подчеркнуто, что в результате войны, навязанной Арменией против Азербайджана, причинен серьезный ущерб системам образования, науки и культуры нашей республики; в ходе войны были разрушены многочисленные учебные заведения, научно-исследовательские лаборатории и памятники культуры; тысячи детей, оказавшиеся в положении внутренне перемещенных лиц, остались вне системы образования. Глава нашей делегации, достаточно подробно остановившись на проблеме разрушения азербайджанского города Шуша, являющегося одним из древних культурных центров Азербайджана, попросил срочно направить в этот регион специальную миссию ЮНЕСКО с тем, чтобы осуществлять контроль за сохранностью этого центра культуры и цивилизации Азербайджана [2].

В связи с этой сессией, следует отметить еще один, весьма важный для Азербайджана момент: в ходе этой сессии принято решение о включении 500-летия гениального поэта Азербайджана Мухаммеда Физули в список ЮНЕСКО, где указаны дни рождения величайших личностей мира. В целом, сотрудничество с этой авторитетной международной организацией занимает особое место во внешнеполитической стратегии Азербайджана. После того, как Азербайджан стал членом ЮНЕСКО, эта организация стала активно сотрудничать с нашей страной по реализации различных программ в рамках реформ в сферах науки и образования.

В частности, в программу действий Организации была включена разработка "Межрегионального проекта по Каспийскому морю". На седьмой сессии Европейского Регионального Комитета ЮНЕСКО, состоявшейся в июне 1994 года в Будапеште, Азербайджан был избран членом этого Комитета. Как известно, решение вопроса об академическом признании для Европейского региона входит в компетенцию этого Комитета. Понятие академического признания охватывает международное признание учебных курсов, дипломов о высшем образовании, ученых званий и ученых степеней. Страны-члены поддержали присоединение Азербайджана к Конвенции об Академическом признании. Таким образом, 18 июня 1994 года Азербайджан присоединился к Конвенции об Академическом признании, выдвинутой странами-членами Комитета ЮНЕСКО по Европейскому региону. Это было одним из самых больших успехов Азербайджана в сфере образования и науки международного масштаба. В этой связи, Комитет наряду с признанием дипломов, выдаваемых в нашей республике, стал оказывать ей, как стране-члену Комитета, практическую помощь по развитию образования и науки [3].

Очередной, очень важный шаг в развитии отношений между ЮНЕСКО и Азербайджаном был сделан в декабре 1993 года, когда в рамках официального визита общенационального лидера азербайджанского народа Гейдара Алиева во Францию состоялась его встреча с Генеральным директором ЮНЕСКО Федерико Майором. Стороны обсудили вопросы расширения и перспективы дальнейшего развития взаимовыгодного сотрудничества. В целом следует отметить, что все последующие встречи общенационального лидера Гейдара Алиева и Генерального директора ЮНЕСКО имели исключительно важное значение для укрепления связей между Азербайджаном и этим специализированным структурным подразделением ООН. Во время этих встреч были обсуждены, в основном, вопросы развития сотрудничества в сферах образования, науки и культуры.

В соответствии со статьей 7 Устава ЮНЕСКО каждое государство – член Организации принимает соответствующие его конкретным условиям меры по вовлечению в деятельность Организации своих центральных учреждений, занимающихся вопросами образования, науки и культуры, предпочтительно путем создания национальной комиссии, в которой будут представлены правительство и упомянутые учреждения [4]. Поэтому были приняты необходимые меры по созданию Национальной Комиссии Азербайджана по делам ЮНЕСКО, и 21 февраля 1994 года Гейдар Алиев подписал соответствующее Распоряжение. В соответствии с этим Распоряжением Национальная комиссия была создана при Министерстве иностранных дел Азербайджанской Республики, председателем комиссии был назначен министр иностранных дел, председателю Национальной комиссии предоставлены полномочия по определению персонального состава Национальной комиссии.

В 1996 году был подписан Меморандум о сотрудничестве между Азербайджаном и ЮНЕСКО. В Меморандуме закреплены конкретные задачи по налаживанию и развитию сотрудничества в сферах образования, науки, культуры, коммуникации, информатики и вычислительной техники. В документе отмечается, что ЮНЕСКО готова поощрять и облегчить усилия правительства Азербайджанской Республики в этой сфере. В свою очередь, Азербайджан, желая повышать эффективность работы Национальной комиссии по делам ЮНЕСКО на всех уровнях: национальном, региональном и международном, намерен принимать участие в деятельности ЮНЕСКО по подготовке соответствующих профессиональных кадров, рассчитывая при этом на возможность участия в сети профессиональных и научных программ путем регулярного использования людских ресурсов, технической,

финансовой, информационной и документальной помощи ЮНЕСКО [5]. В 1999 году в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже состоялась 30-я сессия Генеральной конференции этой организации. Азербайджанская делегация, принимающая активное участие в работе этой сессии, выразила свою поддержку политике ЮНЕСКО, рассчитанной на ближайшие два года. В целом, на сессии были обсуждены многие важные вопросы, связанные с текущим положением и намеченными реформами в сферах образования, науки и культуры. В ходе мероприятий, проведенных под эгидой ЮНЕСКО в Баку и в Париже, была высоко оценена помощь, оказываемая этой международной организацией странам-членам. В рамках этих мероприятий были также обсуждены серьезные последствия военной агрессии Армении против нашей республики, огромный ущерб, причиненный культуре Азербайджана в результате захватнической войны, уничтожение сотен культурно-исторических памятников и музеев. По итогам мероприятия было принято решение об осуществлении мер, направленных на защиту культурных богатств Азербайджана в соответствии с положениями конвенции, к которой присоединилась наша страна [6]. Вопросы, поднятые на этой сессии делегацией Азербайджана, были встречены с пониманием и большим вниманием со стороны представителей России, Украины, Турции, Беларуси и других стран.

По инициативе и при активном участии общенационального лидера нашего народа Гейдара Алиева было принято решение о праздновании в 2000 году в Азербайджане “Международного года культуры мира”, о проведении в нашей стране Дней ЮНЕСКО, о праздновании 800-летия выдающегося мыслителя Насиреддина Туси и 1300-летия эпоса “Китаби Деде Коркут” в рамках ЮНЕСКО. 21 февраля 2000 года по инициативе ЮНЕСКО в рамках Организации Объединенных Наций был отмечен Международный День родного языка. Это – наглядная демонстрация того неоспоримого факта, что защита нематериального культурного наследия является одним из приоритетов Организации Объединенных Наций. В данном случае речь идет о сохранении самобытных форм и разнообразия традиционной и народной музыки, танцев, обычаев и традиций, фольклора и языков местного населения.

Проведение в течение 2002-2003 годов в Баку международной конференции на тему “Межкультурный диалог Восток-Запад: культурный коридор Азия-Кавказ-Европа”; ознакомление ЮНЕСКО с условиями обучения детей, живущих в палаточных лагерях, и разработка программы помощи этим детям; обеспечение связи между центром информационных технологий, созданным под эгидой ЮНЕСКО в столице Азербайджана, и региональными компьютерными системами; открытие “Всемирной школы мугама” на базе Культурного центра Алима Гасымова; празднование в 2002 году по линии ЮНЕСКО 200-летия Мирза Казем-Бека и издание монографии, посвященной жизни и творчеству этого великого ученого-азербайджанца, на разных языках. Это – далеко не полный перечень мер, направленных на защиту прав человека, решение проблем в сферах образования и культуры.

Говоря об отношениях между Азербайджаном и ЮНЕСКО, следует особо отметить заслуги Мехрибан ханум Алиевой в этой сфере. В частности, 13 августа 2004 года в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже Генеральный директор ЮНЕСКО господин Коитиро Мацуура вручил председателю Фонда друзей культуры Азербайджана – супруге Президента Азербайджана Мехрибан ханум Алиевой диплом Посла доброй воли ЮНЕСКО. Под эгидой ЮНЕСКО была проведена международная конференция на тему “Реформа системы образования в Азербайджане во имя устойчивого будущего”. Это было первым в истории ЮНЕСКО мероприятием

такого масштаба, посвященным проблемам образования в отдельной стране. На конференции, проведенной в Париже, состоялись широкие обсуждения по вопросам истории образования в Азербайджане, дискуссии по проблемам переходного периода, среднего специального, высшего и последипломного образования, организации цифровых библиотек и повышения уровня дистанционного образования.

Весьма важную роль в укреплении и развитии отношений между Азербайджаном и ЮНЕСКО сыграли многочисленные поездки в нашу республику Генерального директора этой специализированной организации Коитиро Мацуура. Первый визит Генерального директора ЮНЕСКО в Азербайджан состоялся в апреле 2000 года. 23 августа 2004 года по приглашению госпожи Мехрибан Алиевой господин Коитиро Мацуура второй раз посетил Азербайджан. В ходе официальных встреч в рамках этого визита Генеральный директор ЮНЕСКО ознакомился с целым рядом исторических и культурных памятников Азербайджана. В программу обсуждений в рамках этого визита, в частности, были включены следующие предложения [7].

• Было внесено предложение о включении исторических и культурных памятников Гобустана, Атешгях, исторических гробниц в Нахчыване, а также прикаспийских береговых оборонительных сооружений в "Список объектов всемирного культурного и природного наследия ЮНЕСКО". Отметим, что в упомянутый Список был включен только Ичери-шехер (Старый город).

• Было внесено предложение о включении ашугского искусства в Список ЮНЕСКО "Об охране шедевров устного и нематериального наследия человечества". Напомним, что к этому времени искусство мугама уже было включено в упомянутый Список.

• Состоялись обсуждения о проведении дальнейших расследований по вопросам уничтожения исторических и культурных памятников на оккупированных территориях и ситуации в этой сфере.

• В ходе обсуждений прозвучали предложения по дальнейшей активизации сотрудничества с ЮНЕСКО в сфере развития образования. Был подписан Меморандум о сотрудничестве в сфере образования, намечены планы по реализации проектов инклюзивного образования (т.е. образования детей-инвалидов в обычных школах), а также по осуществлению мер, направленных на решение проблем и устранение недостатков в сфере образования детей из семей беженцев и внутренне перемещенных лиц.

В целях достижения положительных результатов сотрудничества с ЮНЕСКО, направленного на сохранение культурного наследия, достижение более высоких результатов в сфере науки, образования и культуры, а также сохранения, восстановления и возвращения памятников культуры на оккупированных территориях, Азербайджанская Республика присоединилась ко многим конвенциям ЮНЕСКО, в числе которых можно отметить [8]: Конвенцию от 14 мая 1954 года "О защите культурных ценностей во время вооруженных конфликтов" (1993 г.) и Второй Протокол к этой Конвенции от 1999 года (2000 г.); Конвенцию от 16 ноября 1972 года "Об охране всемирного культурного и природного наследия" (1993 г.); Конвенцию от 21 декабря 1979 года "О признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Европейского региона" (1994 г.); Региональную конвенцию от 16 декабря 1983 года "О признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах Азиатского и Тихоокеанского регионов" (1995 г.); Всемирную Конвенцию "Об авторском праве" от 6 сентября 1952 года (1997 г.); Конвенцию "О признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе" (1998 г.); Конвенцию

от 14 ноября 1970 года “О мерах, направленных на запрещение и предупреждение незаконного ввоза культурных ценностей в страну, их незаконного вывоза из страны и незаконной передачи права собственности” (1997 г.); Конвенцию от 2 февраля 1971 года “О водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, в первую очередь, как место обитания водоплавающих птиц” (2001 г.); Конвенцию от 29 октября 1971 года “О защите интересов производителей фонограмм при незаконном производстве их фонограмм” (2001 г.); Конвенцию Международного института по унификации частного права от 1995 года “О похищенных или незаконно вывезенных культурных ценностях” (2003 г.); Конвенцию от 17 октября 2003 года “О защите нематериального культурного наследия” (2006 г.); Международную Конвенцию от 19 октября 2005 года “О борьбе с допингом в спорте” (2007 г.); Конвенцию от 20 октября 2005 года “О защите и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения” (2010). В дополнение к вышеупомянутым международным конвенциям и документам Азербайджан является членом трех специализированных органов ЮНЕСКО: Правового комитета; Межправительственного комитета по биоэтике; Межправительственного комитета по возвращению культурных ценностей в свою родину в случае их незаконного присвоения.

За время членства Азербайджана в ЮНЕСКО эта Организация постоянно уделяет внимание выдающимся личностям нашей страны и принимает решения о праздновании событий, связанных с Азербайджаном, в рамках программы юбилеев выдающихся личностей и знаменательных событий. В частности, в рамках ЮНЕСКО отмечены: 500-летие со дня рождения Мухаммеда Физули; 1300-летие эпоса “Китаби Деде Коркут” (2000 г.); 800-летие со дня рождения Насиреддина Туси (2001 г.); 200-летие со дня рождения Мирзы Казем-Бека (2003 г.); 100-летие со дня рождения выдающегося азербайджанского ученого, академика Юсифа Мамедалиева (2005 г.); 100-летие со дня рождения знаменитого художника-ковровщика Латифа Керимова (2006 г.); 100-летие со дня рождения азербайджанского ученого, академика Муссы Алиева (2008 г.); 100-летие со дня рождения видного азербайджанского писателя и ученого Мир Джалала Пашаева (2008 г.); 100-летие со дня рождения выдающегося азербайджанского художника Саттара Бахлулзаде (2009 г.).

Положительное влияние сотрудничества с ЮНЕСКО не обошло и сферу просветительской работы. При содействии Организации осуществлен перевод многих книг и брошюр на азербайджанский язык. В числе таких публикаций можно отметить следующие издания: Международные нормативные акты ЮНЕСКО; Сборник Международных договоров Организации Объединенных Наций по правам человека; Декларация ЮНЕСКО о толерантности; Права человека: вопросы и ответы; Введение в демократию: 80 вопросов и ответов; Декларация ООН о культуре мира; учебное пособие “Мирный сборник”; Что такое культура мира?; проект Ассоциативной сети школ; Азербайджан и ЮНЕСКО (1992–2002); Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии; Развитие многоязычной коммуникации в Азербайджане; Итоги конференции, посвященной перспективам перевода, переводческой деятельности и терминологии в Азербайджане в новом глобальном контексте; Защита прав человека: международные и азербайджанские механизмы.

24 августа 2005 года в Баку состоялась международная конференция на тему “ЮНЕСКО-Азербайджан: мост в будущее”. На конференции был подписан Меморандум взаимопонимания о сотрудничестве между ЮНЕСКО и Азербайджаном в сфере образования. В этом документе закреплены положения о создании равных возможностей в сфере образования, применении информационных

и коммуникационных технологий, повышении качества образования посредством модернизации куррикулума на всех уровнях образования и совершенствования системы подготовки учителей, о создании международной сети сотрудничества и других основных приоритетах [9].

19 октября 2006 года в штаб-квартире ЮНЕСКО в рамках недели "Межцивилизационный диалог", посвященной 60-летию ЮНЕСКО, был проведен День Азербайджана под девизом "Азербайджан – на стыке цивилизаций и культур". 27 апреля 2007 года в Баку был подписан Протокол о сотрудничестве между Фондом Гейдара Алиева и ЮНЕСКО. Документ подписали президент Фонда Гейдара Алиева, посол доброй воли ЮНЕСКО и ИСЕСКО Мехрибан ханум Алиева и находящийся с визитом в Азербайджане Генеральный директор ИСЕСКО Абдулазиз бин Осман аль-Тувейджри. В соответствии с Протоколом, регулирующим основные принципы сотрудничества в течение 5-ти лет, предусматривается укрепление связей в сферах науки, культуры, образования, координация действий по разработке и реализации совместных проектов.

14–16 мая 2008 года в Баку, во Дворце "Гюлистан" была проведена конференция на тему "Субрегиональный подход к проблеме грамотности в Европе: установление партнерских отношений и поддержка применения инновационных подходов" из цикла Региональных конференций ЮНЕСКО в поддержку всеобщей грамотности. На конференции, состоявшейся по инициативе президента Фонда Гейдара Алиева, посла доброй воли ЮНЕСКО и ИСЕСКО Мехрибан Алиевой при организационной поддержке ЮНЕСКО, Фонда Гейдара Алиева и Министерства образования Азербайджанской Республики, принимали участие Генеральный директор ЮНЕСКО Коитиро Мацуура, послы доброй воли ЮНЕСКО, министры образования и многочисленные эксперты ряда стран, представители правительства Азербайджана, послы зарубежных стран в Баку [10].

19 марта 2009 года Президент Азербайджана Ильхам Алиев принял Генерального директора ЮНЕСКО господина Коитиро Мацуура. Глава азербайджанского государства, проинформировав высокого гостя о культурных проектах, реализуемых в Азербайджане, особо подчеркнул важность проведения в Баку Международного фестиваля мугама. Генеральный директор ЮНЕСКО господин Коитиро Мацуура, в свою очередь, выразил признательность за приглашение в Азербайджан для участия в официальной церемонии открытия Международного фестиваля мугама, проводимого при организационной поддержке Фонда Гейдара Алиева. 28 апреля 2010 года Первая леди Азербайджана Мехрибан ханум Алиева встретилась с вновь избранным Генеральным директором ЮНЕСКО госпожой Ириной Боковой. В ходе встречи Мехрибан ханум Алиева и госпожа Ирина Бокова обсудили проект ЮНЕСКО в сфере образования и культуры, а также пути расширения деятельности этой международной организации. Госпожа Ирина Бокова выразила удовлетворенность деятельностью Мехрибан ханум Алиевой в качестве Посла доброй воли ЮНЕСКО и подчеркнула заинтересованность в дальнейшем сотрудничестве. Сотрудничество между ЮНЕСКО и Азербайджаном распространилось и на регионы страны. С 1 по 10 июня 2010 года при организационной поддержке Московского Бюро ЮНЕСКО и Национальной комиссии Азербайджанской Республики по делам ЮНЕСКО, в соответствии с документом ЮНЕСКО по страновому программированию (ДЮСП) осуществлен межсекторальный проект по мобилизации культурных ресурсов для устойчивого развития города Шеки. В связи с этим, в Шеки отправлена миссия по установлению фактов. Задача этой миссии заключалась в поддержании культурной политики, направленной на развитие культурного и экологического туризма, образования, информационных

и коммуникационных технологий в целях сохранения разнообразия природного наследия региона.

30 июля 2010 года Генеральный директор ЮНЕСКО госпожа Ирина Бокова приняла участие в официальном открытии Второго габалинского международного музыкального фестиваля. В церемонии официального открытия фестиваля приняли участие Президент Азербайджанской Республики Ильхам Алиев и первая леди Азербайджана Мехрибан ханум Алиева. 1 августа 2010 года Генеральный директор ЮНЕСКО Ирина Бокова в рамках визита в Азербайджан посетила город Шеки. Она ознакомилась с Дворцом Шекинских ханов, древним албанским храмом в селении Киш, открытым акционерным обществом "Шеки-Ипек", являющимся крупнейшим в регионе промышленным предприятием, а также с гостиничным комплексом "Верхний караван-сарай" [11].

19 июля 2013 года исполнялось 20 лет со дня вступления Азербайджана в членство ЮНЕСКО. По этому случаю 18 июля 2013 года в штаб-квартире организации в Париже было проведено мероприятие с участием первой леди Азербайджана, послом доброй воли ЮНЕСКО Мехрибан ханум Алиевой. В ходе этого мероприятия было подписано Рамочное соглашение между Правительством Азербайджана и ЮНЕСКО о сотрудничестве в сфере образования, науки, культуры и коммуникации в области. Документ подписали: с Азербайджанской стороны – министр культуры и туризма Абульфас Гараев, со стороны ЮНЕСКО – Генеральный директор Ирина Бокова. Генеральный директор ЮНЕСКО, поблагодарив Президента Азербайджана Ильхама Алиева за многолетнее сотрудничество с ЮНЕСКО, особо подчеркнула заботу и поддержку первой леди страны Мехрибан Алиевой за сохранением культурного наследия. Генеральный директор отметила, что подписанное соглашение является важным шагом, направленным на создание фонда для поддержки совместных усилий Азербайджана и ЮНЕСКО в сферах образования, культуры и охраны окружающей среды [12].

Таким образом, Азербайджан, 20 лет назад ставший членом ЮНЕСКО – одной из самых влиятельных международных организаций в мире, за это время наладил очень плодотворное сотрудничество с этой международной структурой. Сегодня эта связь продолжается на самом высоком уровне, что еще раз свидетельствует о том большом значении, которое придает наше государство международному сотрудничеству.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Алиев А.И.* Азербайджан – ЮНЕСКО / А.И. Алиев // Газета Азербайджан. – 07 августа 2013 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.azerbaijan-news.az/index.php?mod=3&id=27261.

2. *Меликова Н.* Деятельность специализированных учреждений ООН в Азербайджане / Н. Меликова. – Баку, 2013. – С. 102–103.

3. *Раджабли Г.М.* Специализированных учреждений ООН и Азербайджан / Г.М. Раджабли. – Баку, 1997. – С. 47.

4. *Шеретов С.Г.* Международные организации системы ООН. Сборник международных договоров / С.Г. Шеретов. – Алматы, 2008. – С. 65.

5. *Алиев А.И.* Права человека : учебник / А.И. Алиев. – Баку, 2013. – С. 244.

6. Газета Азербайджан. – 14 ноября 1996 года.

7. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.mehriban-aliyeva.org.

8. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.mfa.gov.az/?options=content&id=556.

9. *Амиров А.* Особенности сотрудничества Азербайджан – ЮНЕСКО / А. Амиров // Управление государство. – 2011. – № 3. – С. 190–193.

10. Азербайджан-ЮНЕСКО : Сотрудничества и перспективы // Журнал Международное право и проблемы интеграции. – 2014. – № 2. – С. 56–68.

11. *Алиев А.И.* Права человека : учебник / А.И. Алиев. – Баку, 2013. – С. 285.

12. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : az.trend.az/news/politics/2172194.html.

Отримано 16.01.2015

УДК: 342.7:347.99(485)

К.С. Полетило,
кандидат юридичних наук

ОЦІНКА ОБМЕЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ СУДАМИ ШВЕЦІЇ

У статті йдеться про відображення інформаційних прав і свобод людини, їх судовий захист та особливості оцінки демократичності державного обмеження інформаційних прав і свобод судами Швеції.

Ключові слова: *інформаційні права і свободи людини, судовий захист, критерій демократичності, Конституція Швеції.*

В статье рассматривается отображение информационных прав и свобод человека, их судебная защита и особенности оценки демократичности государственного ограничения информационных прав и свобод судами Швеции.

Ключевые слова: *информационные права и свободы человека, судебная защита, критерий демократичности, Конституция Швеции.*

The paper deals with the representation of information rights and liberties of man, their judicial support and peculiarities of the evaluation of the democrace of the state limitation of informational rights and freedoms by the Swedish courts.

Keywords: *information rights and liberties, judicial defence, the criterion of democrace, the Constitution of the Sweden.*

Для зменшення звернень громадян України до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) в питаннях захисту інформаційних прав і свобод людини неабияке значення має досвід країн Європейського Союзу. Однією з таких країн нами обрано Швецію. Доцільність вибору зумовлена ще й тим, що керуючись принципом субсидіарності, ЄСПЛ бере до уваги правові здобутки країн-учасниць Конвенції з прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенції), в тому числі й Швецію. Такий досвід позитивно вплине на прийняття рішень судами України.

Проблему захисту інформаційних прав і свобод людини в судах окремих країн ЄС вивчали дослідники В.В. Костицький, В.І. Манукян, П.М. Рабінович, С.В. Шевчук та ін. Проте спеціальних досліджень, присвячених захисту інформаційних прав і свобод людини судами Швеції, немає.

Мета дослідження – дослідити, як з позиції демократії суди Швеції проводять оцінку обмеження державою інформаційних прав і свобод людини.

Завдання дослідження – провести відбір інформаційних прав і свобод людини, гарантованих Основним законом Швеції; здійснити порівняння відображених прав із вітчизняними з позиції демократії; виділити те, що може бути запозичене для практики вітчизняного судочинства.

Королівство Швеція є конституційною монархією. Чинна Конституція діє з 1974 року; з 1995 року Швеція є членом ЄС. Основні державні принципи визначають Швецію як демократичну державу, носієм влади в якій є народ [1, § 1]. Главою держави у Швеції є король (чи королева) [1, § 5], керує державою уряд [1, § 6], а законодавчим органом є Ріксдаг [1, § 4].

Конституція Швеції базується на чотирьох законах (**“Форма правління, Акт про престолонаслідування, Акт про свободу друку та Основний закон про свободу висловлювань є основними законами держави”** [1, § 3]) і забезпечує гарантії правам і свободам людини, в тому числі − інформаційним. Одними із основних принципів державного устрою Швеції є те, що державна влада має здійснюватись з повагою до гідності всіх людей взагалі та до **свободи** і гідності кожної людини [1, § 2, абз. 1], а також **“Суспільство має турбуватись про те, щоб демократичні ідеї залишались спрямовуючими в усіх суспільних сферах”** [1, § 2, абз. 2].

Із першого абзацу наведеної норми, враховуючи, що гідність є джерелом прав і свобод людини (задекларовано Конституцією Польщі [2, ст. 30]) і “Свобода інформації є основним правом і критерієм усіх інших свобод” [3], стверджуємо, що державна влада у Швеції має здійснюватись з повагою до інформаційних прав і свобод кожної людини. Так як демократичні ідеї в усіх сферах суспільства мають бути спрямовуючими (видно із другого абзацу), то і суди, захищаючи інформаційні права і свободи кожного, повинні спиратись на принципи демократії. Останнє твердження відповідає критерію обмеження “необхідно у демократичному суспільстві”, який включений до обмежувальних частин статей 8, 10 (про зміст яких йтиме мова нижче) Конвенції [4] і який є в більшості конституцій країн ЄС: Франції [5, ст. 17], Німеччини [6, ст. 10] і ін. Вітчизняна Конституція такого критерію не містить; в її ст. 1 задекларовано лише, що *“Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава”* [7].

Згадана вище шведська норма гарантує кожному ще й право на **“захист свого приватного та сімейного життя”** [1, § 2, абз. 2]. Це право відносимо до інформаційних, бо найчастіше порушення приватного та сімейного життя відбувається через проникнення до інформації. Виділене право є надзвичайно важливе у Швеції, його включено до глави І “Основи державного устрою” [1]. Враховуючи те, що демократичні ідеї є спрямовуючими під час судового захисту інформаційних прав і свобод людини і гарантування кожному права на своє приватне та сімейне життя, можна стверджувати про інкорпорацію ст. 8 “Право на повагу до приватного і сімейного життя” Конвенції до Конституції Швеції: *“1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.*

2. Органи державної влади не можуть втручатись у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров’я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб” [4].

Таким чином, спираючись на явне дотримання судами основного обмежуючого принципу “необхідно в демократичному суспільстві” в країнах ЄС, у Швеції обрано дотримання демократичних ідей спрямовуючими в усіх суспільних сферах. Є усі підстави говорити про тенденцію в захисті інформаційних прав і свобод людини судами: “Універсалізація захисту інформаційних прав і свобод людини шляхом дотримання демократичних ідей спрямовуючими в судочинстві”.

Право на захист особистого і сімейного життя гарантоване вітчизняною Конституцією: *“Ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України.*

Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини”

[7, ст. 32]. Легко помітити, що українська норма наголошує на інформаційному аспекті права та пропонує перелік можливих загроз його порушення, що є більш цінним у роботі суду. Недоліком у вітчизняному формулюванні, на нашу думку, є те, що в суді досить важко довести демократичний характер державного обмеження інформаційних прав і свобод особи із-за відсутності критерію "необхідність в демократичному суспільстві". Це є однією з причин визнання ЄСПЛ порушення інформаційних прав в Україні.

Інші інформаційні права і свободи у шведській конституції відображено главою II "Основні свободи і права". Зокрема, у ній гарантовано: **"Кожному громадянину в його відносинах із суспільством мають бути забезпечені:**

1) свобода висловлювань: свобода поширювати повідомлення усно, письмово, шляхом зображення чи іншим способом, а також висловлювати думки, погляди та почуття;

2) свобода інформації: свобода отримувати відомості та висловлюватися, а також брати участь у висловлюваннях інших осіб;

3) свобода зібрань: свобода організовувати зібрання та бути присутнім на них для повідомлення висловлювань чи інших подібних цілей та для показу витворів мистецтва; <...>

6) свобода релігії: свобода індивідуально чи разом з іншими проповідувати свою релігію.

Що стосується свободи друку та обмежень свободи висловлювань на радіо, на телебаченні та в аналогічних засобах передачі повідомлень, а також у фільмах, відеороликах та записах, створених з допомогою технічних засобів, має місце те, що передбачено Актом про свободу друку та Основним законом про свободу висловлювань.

В Акті про свободу друку містяться також норми права на участь в подібній діяльності" [1, § 1].

В Україні свобода висловлювань гарантована Конституцією (ст. 34): *"Кожному гарантується право на свободу думки й слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань.*

Кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір". Порівняння цієї норми з шведською, відображеною пунктом 1, дає підстави для таких висновків.

1. Шведське право свободи висловлювань сформульоване як перелік форм реалізації цього права; вітчизняна норма – як сукупність прав, що є складовими більш загального права. Для захисту в суді українська норма є більш зручною, адже є змога відразу констатувати, яке право порушене.

2. Шведська норма наголошує на тому, що право на свободу висловлювань реалізується ще й шляхом зображення та висловлюванням почуттів, про які не йдеться у вітчизняній нормі (там є загальне твердження "в інший спосіб – на свій вибір"). У першому випадку судді легше використовувати потрібні прецеденти ЄСПЛ (не потрібно робити зайвий крок: доводити, що зображення чи висловлювання почуттів відносяться до свободи висловлювань). Підтвердженням може бути прецедент: *"<...> ті, хто створюють, поширюють чи виставляють витвори мистецтва, сприяють обміну думок та ідей і сприяючи самореалізації особи, роблять дещо важливе для демократичного суспільства, а тому на державу покладається обов'язок не втручатися надмірно в їх свободу вираження думки"* [Мюллер та ін. проти Швейцарії (Muller and Others v. Svitzerland), № 10737/84, 1988, A 133, п. 33]. Крім того, свобода вираження поглядів шляхом зображення підпадає під захист ст. 10 Конвенції (цитуватиметься дещо пізніше): *"<...> ст. 10*

не зазначає, що свобода мистецького вираження належить до сфери її дії, але, з іншого боку, вона не розмежовує різні форми вираження поглядів" [Там само].

В українській Конституції (ст. 34) на свободі висловлювань шляхом зображення не наголошено, все ж ця свобода гарантована ст. 54: *"Громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості<...>"* [7]. Спираючись на процитоване, стверджуємо, що свобода висловлювань, гарантована шведською конституцією, у вітчизняній повністю відображена.

Хоча в українській конституції свобода інформації у шведському вигляді [1, Гл. 2, § 1, п. 2)] не прописана, все ж вона гарантована другим абзацом наведеної вище ст. 34 [7].

Пункт 3 наведеної шведської статті ми розглядаємо тільки для того, щоб показати, що свобода зібрань включає, окрім присутності особи, можливість повідомляти висловлювання (інформацію − К.П.). Аналогічне повідомлення релігійної інформації гарантоване пунктом 6 шведської статті: проповідування своєї релігії. Таким чином, у Конституції Швеції [1] спостерігається розширення інформаційних прав і свобод, і є усі підстави стверджувати про тенденційність, яка зводиться до взаємопроникнення і взаємозбагачення прав і свобод людини за рахунок поширення відомостей (інформації). Саме таким чином можна пояснити загальний підхід до обмеження прав і свобод людини (а не лише інформаційних) шведською Конституцією: визнання демократичних ідей спрямовуючими в суспільстві. Із зазначеного видно іншу тенденцією: суди, захищаючи будь-яке основоположне право людини, пов'язане із поширенням висловлювань (інформації) від державного втручання зобов'язані проводити оцінку факту втручання на предмет дотримання демократичних ідей спрямовуючими.

Оскільки Акт про свободу друку та Основний закон про свободу висловлювань є базовими законами Конституції Швеції [1, § 3], наголошуємо, що сформульована вище тенденція поширюється і на свободу друку та свободу висловлювань на радіо, телебаченні та інших засобах передачі повідомлень, а також на фільми, відеоролики та записи, створені з допомогою технічних засобів.

Інформаційних прав і свобод стосується і така шведська конституційна норма: **"Кожний громадянин у своїх відносинах із суспільством має бути захищений від примусу розкривати свої погляди в політичній, релігійній, культурній та інших подібних сферах. Крім того, в своїх відносинах із суспільством він повинен бути захищений від примусу брати участь у зібраннях чи демонстраціях із метою формування думки чи з метою виявлення інших думок <...>"** [1, Гл. 2, § 2]. Так як висловлювання є інформація, то будь-який примус на висловлювання є примусом на певну інформацію. Є усі підстави стверджувати, що в Швеції кожному гарантоване право на захист від примусу розкривати і поширювати інформацію про себе та інших людей.

Подібне право у вітчизняній Конституції не прописане. Проте можна апелювати до такої норми: *"Кожен має право на повагу до його гідності.*

Ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню" [7, ст. 28]. Так як гідність є джерелом основоположних (і інформаційних) прав (доведено вище), то "примус розкривати і поширювати інформацію про себе та інших людей" варто розцінювати як поводження, що принижує людську гідність. Спираючись на таке обґрунтування, можна стверджувати, що і в Конституції України аналогічне право гарантоване і наведене пояснення є підґрунтям доказовості в суді.

Шведське формулювання пов'язане із прямим захистом від примусу розкривати і поширювати інформацію є більш ідентичне до ст. 10 "Свобода

вираження поглядів" Конвенції: *"1. Кожен має право на свободу вираження поглядів. Це право включає свободу дотримуватися своїх поглядів, одержувати і передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади* (тобто без примусу – К.П.) *і незалежно від кордонів. Ця стаття не перешкоджає державам вимагати ліцензування діяльності радіомовних, телевізійних або кінематографічних підприємств.*

2. Здійснення цих свобод, оскільки воно пов'язане із обов'язками і відповідальністю, може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду" [4].

Інформаційна спрямованість спостерігається і в іншій шведській нормі: **"Без згоди громадянина не допускається внесення до загального реєстру відомостей про його політичні погляди.**

<…> Кожний громадянин повинен бути захищений від зазіхань на його особисту безпеку шляхом поширення наклепу, заснованого на відомостях, включених до реєстру ЕОМ" [1, Гл. 2, § 3].

Перший абзац наведеної норми показує, що кожному гарантоване право на заборону внесення до загального реєстру інформації про політичні погляди. Хоча подібне право українська конституція не виділяє, воно захищене другим абзацом наведеної вище ст. 32 [7], згідно з якою не допускається збирання та зберігання будь-якої (значить, і політичної – К.П.) інформації про особу без її згоди.

Другий абзац наведеної шведської норми захищає кожного від наклепу, який базується на відомостях реєстру ЕОМ. В Україні доступ до реєстру ЕОМ регламентований Законом України "Про захист персональних даних" (2297-17), а захист від будь-якого наклепу забезпечує КК України (2341-II).

Право на таємницю кореспонденції та телефонних розмов шведська конституція гарантує так: **"Кожний громадянин у своїх відносинах із суспільством повинен бути захищений від фізичного примусу і в інших випадах <…> не допускається ознайомлення з листуванням чи іншою інтимною кореспонденцією, таємне прослуховування та записування телефонних розмов чи інших інтимних повідомлень"** [1, Гл. 2, § 6]. Бачимо, що право людини на таємницю кореспонденції та телефонних розмов не може бути порушене ніким, тобто як окремою особою (особами), так і державою. Спираючись на згаданий вище критерій можна стверджувати, що обмеження цього права можливе в межах дотримання демократичних ідей спрямовуючими. Серед загроз праву на таємницю телефонних розмов у цій нормі виділено такі: таємне прослуховування та запис телефонних розмов чи інших повідомлень.

В українській конституції аналогічне право гарантоване ст. 31: *"Кожному гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції. Винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинові чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо"* [7].

Різниця в обох нормах зводиться до такого. Кожна з норм відрізняється кількістю загроз праву на таємницю кореспонденції та телефонних розмов, хоча зміст обох норм однаковий. Згідно з українською нормою, обмеження згаданого права дозволяється лише судом; шведська норма не передбачає обмеження згаданого

права, проте воно передбачене нормою іншої статті: **“<...> Якщо до громадянина застосовано примус <...> порушена проти нього справа <...> має бути без зволікання перевірена судом.**

До судової перевірки прирівнюються в такому випадку перевірка іншим органом за умови, що його склад визначений в законі і його голова є або був штатним суддею.

Якщо перевірка <...> не доручалась органу, якому належить її здійснити <...>, справа повинна бути передана суду загальної юрисдикції “ [1, Гл. 2, § 9].

На нашу думку, залучення судді в обох випадках викликане тим, що саме суддя в змозі провести оцінку дотримання демократичних ідей спрямовуючими при обмеженні інформаційних прав і свобод людини. Сказане вкотре підтверджує той факт, що в усіх випадках порушення інформаційних прав і свобод людини державою суд повинен провести оцінку факту обмеження перевіркою на демократію (вислів власний – К.П.).

Отже, відмінність конституційних норм Швеції та України в гарантуванні права на таємницю кореспонденції та телефонних розмов відсутня. Розбіжність існує в обмежувальних частинах і визначається дотриманням державою демократичних ідей спрямовуючими.

Доказом правильності зробленого висновку слугує норма: **“Обмеження <...> можуть застосовуватись лише з тими цілями, які прийнятні в демократичному суспільстві. Обмеження ніколи не можуть виходити за межі необхідного, з врахуванням мети, яка викликала ці обмеження, і не можуть поширюватись на стільки широко, щоб створити загрозу вільному формуванню думок, що є одним із принципів правління народу. Ці обмеження не можуть до того ж встановлюватись на основі політичних, релігійних, культурних та інших поглядів”** [1, Гл. 2, § 12]. Ця норма характеризує як суть критерію обмеження інформаційних прав і свобод людини, так і процесуальну сторону дослідження судом факту законності порушення цих прав.

Щодо суті обмеження стверджуємо: його законність оцінюється на відповідність демократії; рамки обмеження мають бути мінімальні (якомога вужчі), тобто на стільки вузькі, щоб бути лише необхідними. Сказане узгоджується із наведеним вище висновком про те, що основний критерій обмеження інформаційних прав і свобод людини в Швеції повністю відповідає відображеному в статтях 8 та 10 Конвенції [4].

Процесуальна сторона дослідження факту законності державного втручання в інформаційні права і свободи людини в Швеції зводиться до алгоритму: 1) з’ясування факту державного втручання; 2) встановлення відповідності втручання прийнятим цілям (згідно з законом); 3) оцінки втручання в демократію; 4) вияснення того, чи обмеження не призводять до порушення прав інших; 5) перевірки, чи обмеження не викликані політичними, релігійними, культурними чи іншими поглядами; 6) ухвалення судом доцільності обмеження стосовно мети.

Висновки, зроблені на основі шведських норм стосовно обмеження інформаційних прав і свобод людини, повністю відповідають стандартам ЄСПЛ, наприклад: *“Оцінку втручання Суд здійснює виходячи з таких критеріїв: чи було втручання передбачене законом; чи переслідувало втручання законну мету; чи було втручання необхідним в демократичному суспільстві і чи було воно пропорційне до законної мети”* [Українська Прес-група проти України, 2005, пп. 40–42].

Варто зазначити, що § 12 Гл. 2 обмеження свободи висловлювань та свободи інформації не вичерпуються. Існує й інша норма, яка деталізує правову сутність

згаданих свобод: **“Свобода висловлювань та свобода інформації можуть бути обмежені в інтересах державної безпеки, економіки, суспільного порядку та безпеки, гідності особи, святості приватного життя, попередження злочинів та притягнення до відповідальності за них. Свобода висловлювань може бути обмежена далі стосовно підприємницької діяльності. В інших випадках обмеження свободи висловлювань та свободи інформації можуть застосовуватися лише в тих випадках, коли для цього є особливо важливі причини.**

В питанні про обмеження <…> має також враховуватись важливе значення самої широкої свободи висловлювань та свободи інформації в політичних, релігійних, профспілкових, наукових та культурних сферах діяльності.

Не вважається обмеженням свободи висловлювань та свободи інформації такі положення приписів, які незалежно від змісту висловлювань більш детально регулюють способи їх поширення та обліку” [1].

Українська Конституція допускає обмеження аналогічних прав: *“Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя”* [7, ст. 34, абз. 3].

Порівняння обох обмежувальних частин показує, що у Швеції існують додаткові обмеження, які стосуються підприємницької діяльності. До відмінностей відносимо і той факт, що згадані права повинні мати саму широку свободу в політичній, релігійних, профспілкових, наукових та культурних сферах діяльності. Підкреслена широта свободи висловлювань та свободи інформації забезпечує дотримання демократичних ідей спрямовуючими (у виділених вище сферах). Чисто арифметично: чим менше обмежень свободи висловлювань та свободи інформації, тим менше оскаржень їх порушення в суді. З другого боку, обидві свободи забезпечують участь кожного в управлінні державою, тому збільшення обмежень призводить ще й до зменшення участі кожного в управлінні країною.

Вітчизняні суди у справах про порушення свободи висловлювань і свободи інформації повинні, особливо в політичних, релігійних, профспілкових, наукових та культурних сферах діяльності, дотримуватись того, щоб демократичні ідеї були спрямовуючими: забезпечити цим свободам мінімальне обмеження відповідно до закону. Це своєрідне “золоте правило” в обмеженні свободи висловлювань та інформації або своєрідний “вітчизняний прецедент” (стандарт) для українських судів (вислови власні – автор).

Доведено, що в усіх випадках порушення державою інформаційних прав і свобод людини суд повинен провести оцінку факту обмеження перевіркою на демократію. Сформульовано тенденцію в захисті інформаційних прав і свобод людини судами: “Універсалізація захисту інформаційних прав і свобод людини шляхом дотримання демократичних ідей спрямовуючими в суспільстві”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ДЖЕРЕЛ

1. Швеція. Конституція (1974). Конституции государств Европы : в 3 т. – Т. 3 / Под общей редакцией и со вступительной статьей директора института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л.А. Окунькова. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – С. 598–702.

2. Польща. Конституція (1997). KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (z dnia 2 kwietnia 1997 r.). – Łódź. – Wydawca : Oficyna Wydawniczo-Reklamowa SAGALARA. – 2010 r. – 64 s.

3. Резолюция 59(1) Генеральной Ассамблеи ООН "Созыв международной конференции по вопросу о свободе информации" [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.advoct.ru/news/38/843/.

4. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод з поправками, внесеними відповідно до положень Протоколів № 11 та 14 з Протоколами № 1, 4, 6, 7, 12 та 13. – Страсбург : Секретаріат Європейського суду з прав людини. – 2010. – 24 с. – (Український переклад).

5. Франція. Конституція (1958). Constitution française du 4 octobre 1958 après la révision de juillet 2008. Impression : Journaux officiels Imprimé en France. Dèpôt legal : 4 trimestre 2008. – 56 p. – (La documentation Française).

6. Німеччина. Конституція (1949). ÚSTAVA ČESKÉ REPUBLIKY. LISTINA ZÁKLADNNÍCH PRÁA SVOBOD. PARLAMENT, MINISTERSTVA, OMBUDSMAN. ANTIDISKRIMINAČNÍ ZÁKON podlle stavu k 11.9.2009. – Ostrava-Hrabůvka : sagit. – 2009. – 201 s.

7. Україна. Конституція (1996). Конституція України : чинне законодавство із змінами та доповненнями станом на 21 січн. 2013 р. : (ОФІЦ. ТЕКСТ). – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2013. – 64 с. – (Закони України).

Отримано 30.03.2015

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 351.745.7:(61+159.9)

В.О. Криволапчук,
доктор юридичних наук, доцент,
Л.А. Кирієнко

ПРОБЛЕМИ МЕДИКО-ПСИХОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ТА СОЦІАЛЬНОЇ АДАПТАЦІЇ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ

Стаття присвячена питанням медико-психологічної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції. Аналізуються наслідки впливу психотравмуючих факторів бойової обстановки, а також особливості фізичного та психологічного стану учасників бойових дій, проблеми погіршення їх здоров'я, порушення міжособистісних взаємовідносин, неадекватної та делінквентної поведінки. Підкреслюється необхідність правильної організації та здійснення відповідних психопрофілактичних і реабілітаційних заходів.

Ключові слова: *антитерористична операція, учасники бойових дій, медико-психологічна реабілітація, соціальна адаптація, психотравма, посттравматичні стресові порушення.*

Статья посвящена вопросам медико-психологической реабилитации и социальной адаптации участников антитеррористической операции. Анализируются последствия воздействия психотравмирующих факторов боевой обстановки, а также особенности физического и психологического состояния участников боевых действий, проблемы ухудшения их здоровья, нарушения межличностных взаимоотношений, неадекватного и делинквентного поведения. Подчеркивается необходимость правильной организации и осуществления соответствующих психопрофилактических и реабилитационных мероприятий.

Ключевые слова: *антитеррористическая операция, участники боевых действий, медико-психологическая реабилитация, социальная адаптация, психотравма, посттравматические стрессовые нарушения.*

The paper deals with the medical and psychological rehabilitation and social adaptation of combatants of the antiterrorist operation. It analyzes the effects of stressful factors of the combat situation, peculiarities of combatant's physical and psychological health and problems of it deterioration, disorders of interpersonal relationships, inadequate and delinquent behavior. It also emphasizes the need for proper organization and implementation of appropriate psychoprophylactic and rehabilitation measures.

Keywords: *anti-terrorist operation, combatants, medical and psychological rehabilitation, social adaptation, psychological trauma, post-traumatic stress disorder.*

На сьогодні питання медико-психологічної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції, які зазнали психотравмуючого впливу

факторів бойової обстановки, постає надзвичайно гостро. Адже, враховуючи результати наукових напрацювань у цьому напрямі досліджень, світовий досвід реабілітаційних заходів по нормалізації стану бійців та цивільного населення після збройних конфліктів і невтішну статистику щодо східного регіону нашої країни, пасивне зволікання у вирішенні означеної проблеми неминуче матиме найсерйозніші наслідки.

Загальновизнано, що участь у бойових діях є стресовим фактором найвищого ступеня інтенсивності. Причому тривалість впливу стрес-факторів і їх психотравмуючий характер можуть призвести до виникнення таких змін у психіці, які, крім зниження ефективності діяльності в бойовій обстановці, також негативно позначаються й у мирних умовах життя, оскільки (на відміну від інших стресових ситуацій) саме участь у бойових діях може стати психічною травмою з віддаленими наслідками.

Психічні зриви, імпульсивність, гнів, злість, нонконформізм, підвищена конфліктність, з одного боку; перевтома, апатія, відчуття безвиході – з іншого – це реакція організму на наслідки тривалого фізичного і нервового напруження, що виникає в бойовій обстановці. Крім того, наявність таких симптомів, як неконтрольована агресивність із проявами жорстокості, депресія, почуття провини, розлади сну, нав'язливі спогади, відчуженість, тенденції до самогубства і навіть вбивства, свідчить про комплексність та глибинність особистісних розладів і підтверджує необхідність належної організації та реалізації медико-психологічних і соціальних заходів стосовно учасників бойових дій (як профілактичного, так і реабілітаційного спрямування).

Слід зазначити, що проблема збереження здоров'я осіб, які беруть участь у бойових діях, завжди була об'єктом пильної уваги дослідників різних країн світу, починаючи з встановлення факту наявності істотних змін у психічному стані комбатантів[1]. Фактично з початку минулого сторіччя психічні проблеми солдат стали розглядатися як наслідок бойового стресу і отримали назву *бойових психічних травм*, тобто психічних розладів, порушень і захворювань, які призводять до часткової чи повної втрати їхньої боєздатності внаслідок впливу факторів бойової обстановки, що травмують психіку, та умов військової служби під час ведення бойових дій, а також після їх закінчення. З часом емпіричні та теоретичні напрацювання з цієї проблематики у 80-х роках XX сторіччя призвели до виникнення нової галузі психологічної науки – *психології травматичного стресу*, найбільш широке розповсюдження та розвиток якої відбувається у США, Англії, Франції, Ізраїлі, Росії. Відтоді стресові наслідки стали вивчатися не взагалі, а як наслідки бойового стресу, що виникають безпосередньо на полі бою, після його закінчення, а також після певного періоду часу (місяць, рік і більше).

За результатами наукових досліджень, перебування в зоні бойових дій характеризується впливом на психіку людини певних стрес-факторів підвищеної інтенсивності, а саме: 1) чітко усвідомлюване почуття загрози для життя (так званий біологічний страх смерті, поранення, болю, інвалідизації тощо); 2) стрес безпосереднього учасника бою одночасно з психоемоційним стресом, пов'язаним із загибеллю товаришів по зброї або з необхідністю вбивати; 3) вплив специфічних чинників бойової обстановки (дефіцит часу, прискорення темпу дій, раптовість, невизначеність, незвичність); 4) негаразди і позбавлення (нерідко відсутність повноцінного сну, дефіцит води, харчування тощо); 5) незвичний для учасника

[1] *Комбатант* (від фр. combattant – той, хто воює) – безпосередній учасник бойових дій у складі збройних сил.

бойових дій клімат і рельєф місцевості (гіпоксія, спека, підвищена інсоляція та ін.) [1].

Тривалість впливу зазначених стрес-факторів, а також їх психотравмуючий характер можуть призводити до виникнення дисбалансу та розладів психічної діяльності, що знижує якість і ефективність життя уже за мирних умов. При цьому розширюється і коло потерпілих, до яких потрапляють не тільки безпосередні учасники подій, але і їхнє оточення.

Пов'язані зі стресом під час бойових дій психічні розлади є одним із головних внутрішніх бар'єрів на шляху адаптації до звичайного життя: повертаючись до нормальних умов після впливу екстремальних чинників, чимало учасників бойових дій ніяк не можуть пристосуватися до цивільного соціуму. Багато хто втрачає інтерес до суспільного життя, знижується їх активність при вирішенні власних життєво важливих проблем. Нерідко спостерігаються втрата здатності до співпереживання і потреби в душевній близькості з іншими. Майже половина опитаних, які брали участь у бойових діях, скаржаться, що не можуть знайти порозуміння з оточенням; вважають, що до них ставляться без належного розуміння, з байдужістю чи настороженістю. Кожен четвертий відчуває труднощі при спілкуванні в трудовому колективі, а кожен другий надовго не втримується на одному місці роботи. Порушена здатність підтримувати оптимальні соціальні контакти позначається і на сімейних відносинах: майже кожен четвертий проживає розлучений із сім'єю. Надзвичайно гостру психологічну драму відчувають інваліди, а також ті, хто втратив близьких. Для багатьох учасників бойових дій постійними проявами стають апатія, депресія, страх, підозрілість, агресивність і т. ін. Доволі часто спостерігається негативне ставлення до представників влади (через переконання в їхньому обмані та зраді), бажання виплеснути накопичене роздратування та злість за безглуздість кровопролиття, загибель товаришів, що може призводити до деструктивних форм поведінки [2].

Свідченням того, що колишні учасники бойових дій зазнають труднощів під час процесу адаптації до умов цивільного життя, є їх конфліктна поведінка у соціальному середовищі: відсутність толерантності, небажання йти на компроміси, спроби вирішити суперечки звичними силовими методами. Після "фронтової ясності" конфлікти мирного часу нерідко виявляються складними для психологічного сприйняття тими, в кого сформувалася миттєва і загострена реакція на будь-яку небезпеку в поєднанні з послабленням почуття цінності людського життя і зниженням відповідальності за свою агресивність. Тому цілком зрозуміло, чому багатьом учасникам бойових дій складно стриматися, проявити гнучкість, відмовитися від застосування сили (у тому числі й зброї). Через принцип незворотності розвитку психіки вони не можуть відмовитися від екстремального досвіду, що був отриманий у збройних зіткненнях і допоміг їм вижити.

Отже, суперечливість впливу специфічних умов бойових дій на психіку учасників ще довго дається взнаки після їх закінчення. Слід зауважити, що особистісні зміни, які відбуваються під час бойових дій, часто виявляються незворотними, призводять до стійкої деформації особистості. Особливо це викликає серйозну стурбованість у зв'язку з погіршенням ситуації внаслідок обтяження стану негативними факторами (вживання алкоголю і наркотиків, вчинення серйозних правопорушень і т. ін.). Тому, на жаль, сумну статистику становить той факт, що серед колишніх учасників бойових дій є досить поширеними різні форми девіантної поведінки. Імовірно, це пояснює і непоодинокі випадки їхнього залучення до антисоціальних угруповань та кримінальних структур.

Наведене вище підкреслює актуальність ретельного аналізу детермінант і визначальних чинників проблемної ситуації, серед яких виняткової уваги заслуговує питання особливостей фізичного та психічного стану учасників бойових дій.

Як уже зазначалося, перебування в зоні бойових дій належить до тієї екстремальної ситуації, коли людина постійно зазнає найсильнішого психоемоційного стресу, для подолання якого застосовує надмірні вольові зусилля. Все це має надто високу ціну: майже у всіх учасників бойових дій неминуче тією чи іншою мірою спостерігаються зміни у фізичному і психічному стані, що призводить не тільки до психологічних проблем, а й до психіатричних.

За світовою статистикою, у першому бою усі бійці отримують психологічну травму, кожен п'ятий учасник бойових дій за відсутності будь-яких фізичних ушкоджень страждає на нервово-психічні розлади, а серед поранених і калік – кожен третій. Інші наслідки (зокрема різні психосоматичні захворювання) починають проявлятися через кілька місяців після повернення до нормальних умов життя. За даними військово-медичних експертів, в учасників бойових дій (порівнюючи зі здоровими людьми) в два-три рази вище ймовірність таких захворювань, як гіпертонічна хвороба, гастрит, виразкова хвороба шлунку та дванадцятипалої кишки. Загальний стан здоров'я характеризується слабкістю, запамороченням, зниженням працездатності, головними болями, болями в області серця, сексуальними розладами, порушеннями сну, фобічними реакціями тощо, а в інвалідів – доповнюється симптоматикою, пов'язаною з отриманими пораненнями і травмами [3].

Основні проблеми учасників бойових дій становлять: страх (57 %), демонстративність поведінки (50 %), агресивність (58,5 %) і підозрілість (75,5 %). Серед поведінкових особливостей переважають конфліктність у сім'ї, з родичами, колегами по роботі, спалахи гніву, зловживання алкоголем і наркотиками [4].

Крім того, посилюють дезадаптаційний стан бійців наявність таких стійких симптомів, як: емоційна напруженість; підвищена дратівливість; напади тривоги; безпричинні спалахи гніву; нестійкість психіки, за якої навіть найнезначніші труднощі призводять до неадекватного (іноді навіть деструктивного) реагування; відстороненість; побоювання нападу ззаду; почуття провини за те, що залишився живий; ідентифікація себе з убитими. Сняться повторювані яскраві сни бойових ситуацій та нічні кошмари, виникають нав'язливі спогади про психотравмуючі події, що супроводжуються важкими переживаннями, раптові сплески емоцій із "поверненням" до ситуації психотравми. Доволі частими є думки про самогубство, які можуть закінчитися реальним здійсненням [4]. Так, згідно з результатами наукових досліджень, понад 50 тисяч (а за деякими даними – близько 100 тисяч) ветеранів війни у В'єтнамі покінчили життя самогубством з моменту повернення військ (при цьому загальне число загиблих американських солдатів у В'єтнамі склало близько 58 тисяч).

До інших характерних для учасників бойових дій проявів належать: песимізм, відчуття покинутості іншими; недовіра до людей; нездатність бути відкритим у спілкуванні, говорити про війну; втрата сенсу життя; невпевненість у своїх силах; відчуття нереальності того, що відбувалося на війні, та нездатності впливати на перебіг подій; тривожність; потреба мати при собі зброю; негативне ставлення до владних структур; бажання зігнати на кому-небудь злість і т. ін.

Всі перераховані прояви належать до симптомів посттравматичного стресового розладу (далі – ПТСР).

Посттравматичний стресовий розлад за класифікацією американського діагностичного та статистичного посібника з ментальних розладів DSM-IV-R віднесено до групи тривожних розладів (309.81 – "anxiety disorders"); має за міжнародною класифікацією хвороб (МКХ-10-КМ) код F 43.1 і визначається як характерний симптомокомплекс, що виникає внаслідок психічної травми,

спричиненої подією, яка виходить за межі звичайного людського досвіду, як-то: загроза життю, збиток самій людині або її родині, раптова втрата домівки або сім'ї, коли людина стає свідком неприродної смерті або поранення. Першим у низці діагностичних критеріїв ПТСР (як в Міжнародному класифікаторі хвороб 10-го перегляду (МКХ-10), так і в класифікаційному психіатричному стандарті DSM-IV) визначено наявність впливу травмуючої події.

Серед основних симптомів ПТСР в учасників бойових дій виокремлюють такі:

1) надмірна пильність;

2) перебільшене реагування;

3) повна або часткова втрата здатності до емоційних проявів (притупленість емоцій);

4) агресивність, прагнення розв'язувати проблему за допомогою сили (фізичної, психічної, емоційної, вербальної);

5) порушення пам'яті та концентрації уваги;

6) депресія, що супроводжується нервовим виснаженням, апатією;

7) загальна тривожність, яка проявляється на фізіологічному і психічному рівнях;

8) напади люті, гніву;

9) зловживання алкоголем і наркотичними речовинами;

10) нав'язливі спогади про психотравмуючу ситуацію, галюцинаторні переживання;

11) проблеми зі сном, кошмари;

12) думки про самогубство;

13) провина, що вижив.

Варто зауважити, що тривалість процесу реагування у відповідь на стресову подію обумовлюється значимістю для індивіда інформації, пов'язаної із цією подією. При сприятливому здійсненні цього процесу він може тривати від декількох тижнів до декількох місяців після припинення психотравмуючого впливу. Це нормальна реакція на стресову подію. При загостренні відповідних реакцій і збереженні їх проявів впродовж тривалого часу слід говорити про патологізацію процесу відповідного реагування. Взагалі ж у процесі реакції у відповідь на стресові події виділяють чотири фази: 1) фаза первинної емоційної реакції; 2) фаза "заперечення", що виражається в емоційному заціпенінні, придушенні й уникненні думок про те, що трапилося, уникнення ситуацій, що нагадують про психотравмуючу подію; 3) фаза чергування "заперечення" і "вторгнення" ("вторгнення" проявляється у спогадах про психотравмуючу подію, що несподівано "прориваються" у свідомість, снах про подію, підвищеному рівні реагування на все, що нагадує психотравмуючу подію);

4) фаза подальшої інтелектуальної та емоційної переробки травматичного досвіду, яка закінчується асиміляцією або акомодацією до нього [5].

Крім того, як зазначається фахівцями, подолання індивідом психотравмуючих стрес-чинників бойової обстановки залежить від взаємодії низки факторів: характеру психотравмуючих подій, індивідуальних характеристик учасника та особливостей умов, до яких він потрапляє після повернення із зони бойових дій.

До характеристик психотравмуючої події відносять: ступінь загрози життю; тяжкість втрат; раптовість ситуації; ізольованість від інших людей; ступінь впливу навколишнього оточення; наявність захисту від можливого повторення психотравми; моральні конфлікти; пасивна або активна роль учасника залежно від того, чи був він жертвою, чи активною дійовою особою; безпосередні наслідки

впливу. Серед індивідуальних характеристик учасника виділяються: рівень розвитку навичок, що дозволяють впоратися зі стресом або важкою життєвою ситуацією, та ефективність психологічного захисту (що були наявні до участі в бойових діях); труднощі адаптації; психічні відхилення, а також демографічні дані. Післябойове оточення учасника визначається рівнем взаємопідтримки, культурними особливостями, ставленням до бойових дій, наявністю соціальної допомоги.

Взаємодія цих трьох факторів із процесом когнітивної переробки психотравмуючого досвіду (поєднання уникнення спогадів із періодичним їх повторенням) призводить або до психічного напруження, або до поступової асиміляції психотравмуючого досвіду. Як наслідок, можливі два результати: психічна "рестабілізація" або виникнення посттравматичних стресових розладів.

З наведеного вище чітко і однозначно стає зрозумілою надзвичайна актуальність проблеми медико-психологічної реабілітації та соціальної підтримки учасників антитерористичної операції, а також важливість їх своєчасного надання.

На підтвердження зазначеного свідчить той факт, що про серйозність стану справ говорять фахівці усіх рівнів відповідних служб (військових, медичних, психологічних, соціальних), представники громадських організацій і незалежні експерти, одночасно наголошуючи на потребі максимально мобілізувати зусилля для вирішення питання на державному рівні. Якщо ж своєчасно не вжити термінових належних заходів, то, зокрема, на думку начальника клініки психіатрії та наркології Військово-медичного клінічного центру Північного регіону (Військовий шпиталь м. Харкова) В'ячеслава Заворотного, країну очікує "посттравматичне стресове цунамі" [6].

Велика імовірність того, що відсутність відповідних своєчасних, широкомасштабних і комплексних заходів може призвести до реалізації невтішних прогнозів. На підтвердження цього вказують дані Науково-дослідного центру гуманітарних проблем збройних сил, згідно з якими аналіз досвіду бойових дій у зоні проведення АТО свідчить про значне зростання психогенних розладів серед учасників бойових дій, що негативно впливає на їх готовність до виконання службових обов'язків, а отже, як на боєздатність частин та підрозділів, так і на загальний результат у цілому. Керівник зазначеного Центру звертає увагу на значну кількість бойових психогенних втрат особового складу внаслідок психічних розладів без наявності будь-яких тілесних ушкоджень. Якщо у світі норма уразливих до психогенних травм бійців становить 25 %, то серед учасників АТО цей показник складає майже 80 %. При цьому до 30–40 % можуть бути незворотними психогенними втратами, тобто психологічні травми переходять у психіатричні. Також повідомляється, що в багатьох учасників АТО після повернення додому фіксуються проблеми в сімейному житті, випадки неадекватної та делінквентної поведінки, спроби суїциду [7].

Глибоку стурбованість поділяють і спеціалісти-психологи різноманітних установ відповідного профілю (Психологічна кризова служба, Харківський центр психологічних досліджень, Центр реабілітації поранених у Луцьку тощо). Причому у вирішенні питань правового, соціального та психологічного забезпечення учасників АТО варто відмітити суттєву ініціативу та надання безпосередньої допомоги недержавними структурами та волонтерами [8].

Так, за словами координатора Волонтерської Сотні Наталії Воронкової, ті психологи, які допомагали учасникам Євромайдану, вже пройшли навчання в ізраїльських фахівців і зараз активно співпрацюють із персоналом відділення

психіатрії Головного військового клінічного госпіталю при проведенні психологічної реабілітації учасників АТО [9].

За повідомленням прес-служби Міністерства охорони здоров'я, на цей час в Україні функціонує 29 госпіталів для ветеранів війни, причому учасники АТО проходять лікування та реабілітацію в 21 із них. Станом на 01.02.2015 всього проведена реабілітація 1 194 учасників АТО, найбільше – в Українському державному медико-санітарному центрі ветеранів війни (с. Циблі, Київська обл.), Кіровоградському, Рівненському та Черкаському госпіталях. Аналіз стану пацієнтів дає підстави стверджувати, що учасники АТО майже у 100 % мають психологічні розлади, більшість із яких поєднані з соматичними (зокрема неврологічного та ортопедо-травматологічного профілю). У системі госпіталів проводиться медична, фізична, психологічна реабілітація. Причому аналіз попередніх результатів проведення психологічної корекції засвідчив, що в пацієнтів, які раніше брали участь у бойових діях або які проходили військову службу до початку АТО, простежується стабілізація емоційного-психологічного стану в більш короткі терміни ніж у призовників та добровольців – а це свідчить на користь обов'язкової психологічної підготовки особового складу [10]. Показовою є також статистика щодо учасників антитерористичної операції – працівників ОВС, надана Управлінням медичного забезпечення та реабілітації МВС України за період з січня 2014 року по лютий 2015 року (див. табл. 1). Представлена інформація переконливо доводить, що майже 58 % особового складу ОВС, які є учасниками АТО, потребують психокорекційної допомоги. Отже, зазначене підкреслює актуальність і виняткове значення соціально-психологічного забезпечення учасників антитерористичної операції (причому з охопленням усіх етапів: підготовки, супроводження, реабілітації та адаптації).

Таблиця 1

Статистичні показники щодо огляду працівників ОВС, які перебували в зоні антитерористичної операції (за період з січня 2014 року по лютий 2015 року)

Область	Кількість осіб, які оглянуті лікарями-психіатрами	Кількість осіб, які оглянуті практичними психологами, лікарями-психологами	Кількість осіб, яким була надана психокорекційна допомога практичними психологами, лікарями-психологами
Державна установа «ЦПД та ППВ* МВС України»	159	159	159
ЦПД та ППВ ГУМВС, УМВС України в областях та місті Києві	2897	2423	1601
Всього	3056	2582	1760

* *Центр психіатричної допомоги та психофізіологічного відбору.*

Варто зауважити, що проблема медико-психологічної реабілітації та соціальної адаптації учасників бойових дій не залишилася поза увагою керівництва держави найвищого рівня. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 11.08.2014 № 326 [11] було створено Державну службу України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, на яку покладено повноваження та функції з питань реалізації державної політики у сфері їхнього соціального захисту. Згідно з положенням ця Держслужба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Урядом через Міністра соціальної

політики. А відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України до сфери управління Держслужби уже передані 5 центрів соціально-психологічної реабілітації населення (чотири з них у Київській та один у Житомирській областях), які відтепер будуть використовуватися для реабілітації учасників АТО [12]. Відповідно до Указу Президента України від 30.01.2015 № 40/2015 "Про додаткові заходи щодо забезпечення проведення часткової мобілізації у 2015 році" Кабінету Міністрів України доручено розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроект про доктрину соціального захисту та психологічної реабілітації осіб, які постраждали під час виконання обов'язків військової служби (службових обов'язків) в Україні (підпункт 3 пункту 1); ужити додаткових заходів щодо забезпечення соціально-психологічної реабілітації військовослужбовців – учасників антитерористичної операції (підпункт 1 пункту 3); а також вжити невідкладних заходів щодо створення єдиної системи підготовки і підвищення кваліфікації спеціалістів із психологічної реабілітації та соціальної роботи з особами, які стали інвалідами під час проходження військової служби, та іншими особами, які постраждали під час виконання обов'язків військової служби (службових обов'язків) (пункт 6) [13].

Підсумовуючи наведене вище, слід зазначити, що проблема медико-психологічної реабілітації та соціальної адаптації учасників бойових дій (що включає оцінку ймовірності збереження їхнього здоров'я і працездатності після впливу психотравмуючих факторів) нині набуває одного з найпріоритетніших статусів державного рівня.

Урахування досвіду країн, що зіткнулися з явищами, які виникають після повернення людей із зони бойових дій, переконливо свідчить, що участь у подіях, пов'язаних із ризиком для життя, травматичним чином діє на психічне здоров'я та стан їх учасників (відзначається підвищений ризик розвитку психогенних порушень). Більше того, за даними провідних військових психіатрів, які вивчають частоту і структуру втрат при збройних конфліктах і локальних війнах, останнім часом істотно змінилися показники психіатричного профілю в бік збільшення числа граничних розладів [14]. Проте набагато серйознішими можуть стати відстрочені наслідки бойових дій, які впливають не тільки на психофізичне здоров'я учасників, а й на їх психологічну врівноваженість, світогляд, усталеність ціннісних орієнтацій, формування специфічних міжособистісних відносин, особливих життєвих сценаріїв, що може суттєво позначитися на усьому подальшому житті. Психічна травма, психологічний шок і відповідні наслідки – ось що переважно визначає життєвий настрій учасників бойових дій. Особливо прикро, коли статистично фіксуються випадки самогубства вже в період повернення до цивільного способу життя. Таким чином, порушення, що виникають після пережитої психотравми, зачіпають усі рівні людського функціонування (фізіологічний, особистісний, міжособистісний) та призводять до стійких особистісних змін не тільки в людей, що безпосередньо пережили стрес, але й у членів їх сімей, а також оточення. Саме тому учасники бойових дій, яким притаманний своєрідний життєвий досвід, – це та категорія населення, яка потребує особливого підходу, відновлення стану здоров'я, необхідності адаптації до повсякденних умов мирного життя.

Враховуючи наведене, викликає серйозне занепокоєння намір перепідпорядкування відомчих установ та закладів охорони здоров'я силових відомств Міністерству охорони здоров'я України, оскільки це може призвести до суттєвого ускладнення наявної ситуації та посилення деструктивних тенденцій у країні. Адже відомчі заклади охорони здоров'я, зокрема МВС України та підпорядкованих йому центральних органів виконавчої влади, відіграють надзвичайно важливу

роль у питаннях лікування, реабілітації, оздоровлення, соціального захисту працівників і ветеранів. Діюча система охорони здоров'я виконує специфічні професійні завдання і функції, які відсутні в системі МОЗ України, серед яких: 1) здійснення військово-лікарської експертизи з психолого-психіатричним обстеженням при проведенні системи заходів профвідбору та атестації кадрів; 2) щорічний контроль за фізичним та психологічним станом здоров'я працівників і військовослужбовців із відповідною корекцією; 3) медичне супроводження при виконанні оперативно-службових завдань в екстремальних ситуаціях (аварії, катастрофи, масові заворушення, терористичні акти тощо); 4) розгортання госпіталів під час виникнення надзвичайних подій; 5) надання медичної допомоги контингенту миротворчих місій у інших країнах; 6) контроль за забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя на закритих відомчих об'єктах.

Внаслідок бездіяльності, пасивності чи зволікання у вирішенні цієї проблеми (чи вирішення на користь перепідпорядкування) ситуація щодо соціального захисту працівників і ветеранів органів внутрішніх справ, військовослужбовців Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби надзвичайних ситуацій значно погіршиться, що врешті-решт негативно позначиться і на боєздатності країни та послабить позиції щодо стану національної безпеки загалом. Означене питання, навпаки, актуалізує потребу посилення служби відомчої системи охорони здоров'я, її вдосконалення, належного матеріально-технічного оснащення та забезпечення висококваліфікованими фахівцями.

Таким чином, із викладеного є очевидним, що учасники бойових дій ще довгий час зазнаватимуть наслідків психотравмуючого впливу, а це вимагає проведення відповідної роботи з ними. Медико-психологічна реабілітація та соціальна адаптація, суспільна підтримка повинні бути основними напрямами роботи з цією категорією населення. Несвоєчасність виявлення постстрессових порушень і проведення комплексних медичних, психологічних та соціальних заходів призводить до хронізації психічних розладів, алкоголізації, зростання кількості різноманітних психосоматичних захворювань, переривання подальшої служби, проблем дезадаптивної та деструктивної поведінки в соціумі.

Крім того, аналіз проблеми актуалізує необхідність систематизації наукових і практичних знань про природу, механізми виникнення і типові прояви посттравматичних стресових порушень у учасників бойових дій, подальшого ретельного комплексного вивчення сутності проблеми, що необхідно для визначення шляхів подолання наслідків бойових дій та розробки програми реабілітаційних заходів. Враховуючи масштабність наслідків для країни та суспільства, цілком зрозуміла першочерговість і пильність уваги до цього питання з боку інститутів влади: серед інших пріоритетів – збереження та забезпечення належного рівня функціонування відомчої системи охорони здоров'я, розробка комплексної програми державного рівня по реабілітації учасників АТО та створення системи спеціальної підготовки фахівців відповідного профілю – на основі широкого залучення найкращих сучасних розробок у цій галузі і напрацювань як міжнародного досвіду, так і волонтерських організацій, цивільних, державних установ і наукових осередків силових відомств.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Пушкарев А.Л.* Посттравматическое стрессовое расстройство: диагностика, психофармакотерапия, психотерапия / А.Л. Пушкарев, В.А. Доморацкий, Е.Г. Гордеева. – М. : Изд-во Института психотерапии, 2000. – 128 с.

2. *Пожидаев Д.Д.* От боевых действий – к гражданской жизни / Д.Д. Пожидаев // Социс. – 1999. – № 2. – С. 70–75.

3. Штрихи к портрету больного синдромом посттравматических стрессовых расстройств на примере участников боевых действий в зонах локальных конфликтов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.fortunecity.com/millenium/scooby/454/Psy/Got/ptsd.htm.

4. *Малкина-Пых И.Г.* Психологическая помощь в кризисных ситуациях / И.Г. Малкина-Пых. – М. : Эксмо, 2005. – 960 с. – (Справочник практического психолога).

5. *Съедин С.И.* Психологические последствия воздействия боевой обстановки : краткая история изучения психологических последствий участия в боевых действиях / С.И. Съедин, Р.А. Абдурахманов // Армия и общество. – 1999. – № 2. – С. 119–129.

6. Возвращение в мир без войны [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // timeua.info/130115/88792.html.

7. В Научно-исследовательском центре гуманитарных проблем рассказали о психологических проблемах участников АТО [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // army.unian.net/1000194-v-nauchno-issledovatelskom-tsentre-gumanitarnyih-problem-rasskazali-o-psihologicheskih-problemah-uchastnikov-ato.html.

8. Учасників АТО реабілітують психологи-добровольці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // ua.korrespondent.net/ukraine/3428600-uchasnykiv-ato-reabilituuit-psykholohy-dobrovoltsi.

9. Реабілітація після АТО : волонтери вже напоготові [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // newsradio.com.ua/2014_08_11/Reab-l-tac-ja-p-slja-ATO-volonteri-vzhe-napogotov-7273/.

10. Понад тисячу учасників АТО пройшли лікування та реабілітацію у госпіталях ветеранів війни [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247928742&cat_id=244277212.

11. Про утворення Державної служби України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції : Постанова КМУ від 11.08.2014 № 326 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 65. – С. 16. – Ст. 1801.

12. Розпочала роботу Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247597577.

13. Про додаткові заходи щодо забезпечення проведення часткової мобілізації у 2015 році : Указ Президента України від 30.01.2015 № 40/2015 // Урядовий кур'єр. – 31.01.2015. – № 18.

14. *Сенявская Е.* Войны XX столетия: социальная роль, идеология, психология комбатантов и посттравматический синдром / Е. Сенявская // История. – 1999. – № 43 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // archive.1september.ru/his/1999/his43.htm.

Отримано 20.01.2015

УДК [340.13+159.9]:343.32(477)

С.Г. Осьмак,
М.А. Мовчан,
кандидат юридичних наук
С.В. Кушнарьов,
кандидат педагогічних наук,
старший науковий співробітник

ПРАВОВЕ ТА ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті розкрито правові та психологічні особливості забезпечення антитерористичної операції в Україні. Охарактеризовано тероризм як суспільно небезпечне явище. Визначено чинники, які необхідно враховувати при проведенні системних та узгоджених дій усіма суб'єктами для забезпечення внутрішньої безпеки суспільства. Висвітлено можливі стратегії боротьби з тероризмом на сучасному етапі. Обґрунтовано психофізіологічну сумісність бойових груп учасників антитерористичної операції. Запропоновано основні схеми функціонування психолога в бойовій обстановці.

Ключові слова: *правове та психологічне забезпечення, тероризм, антитерористична операція, військовослужбовці, психолог, стратегія, бойова обстановка.*

В статье раскрыты правовые и психологические особенности обеспечения антитеррористической операции в Украине. Охарактеризовано терроризм как общественно опасное явление. Определены факторы, которые необходимо учитывать при проведении системных и согласованных действий всеми субъектами для обеспечения внутренней безопасности общества. Освещены возможные стратегии борьбы с терроризмом на современном этапе. Обосновано психофизиологическую совместимость боевых групп участников антитеррористической операции. Предложено основные схемы функционирования психолога в боевой обстановке.

Ключевые слова: *правовое и психологическое обеспечение, терроризм, антитеррористическая операция, военнослужащие, психолог, стратегия, боевая обстановка.*

In the paper legal and psychological features of the ensuring of anti-terrorist operation in Ukraine are revealed. Terrorism as a socially dangerous phenomenon is characterized. Factors that are needed to be considered when carrying out system and coordinated actions by all the subjects for providing the internal security of the society are defined. Possible strategy of the fight against terrorism at the present stage is highlighted. It is proved the psychophysiological compatibility of fighting the groups of the participants of anti-terrorist operations. It is offered the main schemes of functioning of the psychologist in an active situation.

Keywords: *legal and psychological support, terrorism, anti-terrorist operation, military personnel, psychologist, strategy, active situation.*

В обстановці наростаючої загрози тероризму, в умовах, коли він набуває все більш транснаціонального характеру, а суб'єкти терористичної діяльності отримують доступ до руйнівних видів зброї, включаючи зброю масового ураження,

питання ефективної протидії цій загрозі стають особливо актуальними і переходять зі сфери науково-теоретичних площин у практичну.

Невипадково в низці глобальних проблем, що несуть загрозу для всього людства, ООН виділяє дванадцять і серед них – боротьба зі злочинністю та тероризмом.

У вітчизняному законодавстві *тероризм* визначається як суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій з метою досягнення злочинних цілей [1].

Тероризм має багато різновидів, але в будь-якій формі він є найнебезпечнішою за своїми масштабами, непередбачуваністю і наслідками соціально-правовою проблемою.

Коріння тероризму знаходиться глибоко в історії міжетнічних протиріч і конфліктів, а історична обумовленість диктує свої закони. Ще не так давно терористичні акти були локальним явищем, однак за останні роки набули глобального характеру і все більше загрожують безпеці багатьох країн, здійснюють сильний психологічний тиск на громадян, призводять до значних політичних, економічних, моральних втрат і людських жертв.

Правову основу боротьби з тероризмом в Україні становлять Конституція України, Кримінальний кодекс України, Закони України "Про боротьбу з тероризмом", "Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції", Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом (1977), Міжнародна конвенція про боротьбу з бомбовим тероризмом (1997), Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму (1999), інші міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укази і розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України.

У статті 4 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" чітко визначені суб'єкти боротьби з тероризмом. Так, організація боротьби з тероризмом в Україні та забезпечення її необхідними силами, засобами і ресурсами здійснюються Кабінетом Міністрів України в межах його компетенції.

Безпосередніми суб'єктами, які здійснюють боротьбу з тероризмом у межах своєї компетенції, є: Служба безпеки України як головний орган у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство оборони України; центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері цивільного захисту; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері захисту державного кордону; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань; Управління державної охорони України.

Детальний аналіз спеціальної літератури показав, що на сьогодні існує дві можливі стратегії боротьби з тероризмом – "прогресивна" і "консервативна".

"Прогресивна" стратегія полягає в часткових уступках вимогам терористів – виплата викупу, територіальні і моральні уступки (наприклад, визнання цінностей, які підтримують терористи, визнання лідерів терористів рівноправними партнерами по переговорах і т. д.).

"Консервативна" стратегія означає безсуперечне знищення терористів і їх прибічників, а також заохочення осіб, які співпрацюють з "демократичними"

державами в їх боротьбі з тероризмом, відмова від будь-яких переговорів з терористами, відмова від укладення перемир'я.

На сьогодні в Україні одним зі способів протидії тероризму є проведення антитерористичної операції. Відповідно до статті 1 Закону України "Про боротьбу з тероризмом" *антитерористична операція* – це комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористичної діяльності [1].

В останні роки людство стало свідком жахливих актів масових порушень прав людини в Україні: терористичні акти, масові розстріли мирних жителів у різних локальних озброєних конфліктах, національна та релігійна нетерпимість тощо. Наочним прикладом цьому є Російська інтервенція до Криму – перша частина збройного конфлікту між Російською Федерацією та Україною, розпочата з метою встановлення контролю над територією Кримського півострову (а саме територіальними одиницями – м. Севастополь та АР Крим).

27 березня 2014 року Генеральна асамблея ООН більшістю голосів підтримала резолюцію, згідно з якою визнається нерушимість територіальної цілісності України, а референдум про статус АР Крим не визнано. За таку резолюцію проголосувало 100 країн-членів ООН.

Суверенітет України розповсюджується на всю територію, яка в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною. Перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав з порушенням процедури, визначеної Конституцією та іншими законами України, Гаазькою конвенцією 1907 року, IV Женевською конвенцією 1949 року, а також всупереч Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї 1994 року, Договору про дружбу, співробітництво і партнерство України і Російської Федерації 1997 року та іншим міжнародно-правовим актам є окупацією частини території суверенної держави України і міжнародним протиправним діянням.

Парламентська асамблея ОБСЄ в ухваленій 1.07.2014 р. резолюції під назвою "Очевидне, грубе та невиправлене порушення Гельсінських принципів Російською Федерацією" визнала "неспровоковані та засновані на абсолютно безпідставних припущеннях і приводах" дії Росії "військовою агресією на догоду власним інтересам" [2].

Наступним етапом став збройний конфлікт у східних областях України за підтримки військових частин Російської Федерації між незаконними збройними формуваннями Донецькою і Луганською "народними республіками", визнаними терористичними організаціями, та українськими правоохоронцями із залученням Збройних сил України.

Практика бойових дій на Сході України гостро поставила питання про необхідність системної організації психологічного забезпечення антитерористичної операції.

Згідно з наказом МВС України від 28.07.2004 № 842 "Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України" *психологічне забезпечення* визначається як система організаційних та психологічних заходів, спрямованих на вдосконалення роботи з персоналом та підвищення ефективності оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України.

Психологічне забезпечення безпосередньо здійснюють працівники служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх

справ України. Підвищення ефективності оперативно-службової діяльності при проведенні спеціальної операції досягається за рахунок підбору і комплектування бойових груп залежно від рівня розвитку відповідних професійно-важливих якостей.

Як показує практика, доцільний розподіл бойових груп передбачає, що учасники антитерористичної операції укомплектовуються з урахуванням міжособистісної сумісності і бойової доцільності. Психолог зобов'язаний враховувати три види психологічної сумісності: психофізіологічну, професійну, сумісність ціннісних орієнтацій.

Психофізіологічна сумісність учасників антитерористичної операції значною мірою визначається сумісністю їх темпераментів. Відомо, що темперамент відображає тип пристосування людини до навколишнього світу, характер та інтенсивність його реакцій на події, що відбуваються, різний ступінь відкритості для спілкування з товаришами по службі та ін. Отже, чим більш сумісними будуть темпераменти військовослужбовців, тим більше шансів між ними для кращого взаєморозуміння і взаємодії в бойовій обстановці.

Сумісність темпераментів особливо важлива в невеликих за чисельністю бойових одиницях (екіпаж, бойова група) і в тому випадку, коли вони поповнюються людьми молодого віку, що не мають досвіду інтенсивної соціальної взаємодії, або особами з низьким інтелектуальним рівнем. Наслідки такої несумісності найбільш виразно проявляються на початкових етапах становлення колективу, коли відбувається своєрідна психологічна "притирка" людей, здійснюється захоплення соціальних позицій, розподіл соціальних ролей, коли відсутні загальні норми взаємин і санкції за їх порушення [3, с. 154].

Висока сумісність характерна для пар, які в психологічному відношенні взаємно доповнюють один одного: *"холерик-флегматик"* і *"сангвінік-меланхолік"*. Тут, наприклад, вибуховість холерика нейтралізується спокоєм флегматика, а знижений тон настрою меланхоліка компенсується життєрадісністю сангвініка.

Середньою сумісністю вирізняються пари: *"холерик-меланхолік", "меланхолік-флегматик", "флегматик-сангвінік", "сангвінік-холерик"*.

Для пари *"сангвінік-холерик"* властиве постійне напруження через з'ясування питань про першість і хто повинен виконувати брудну або важку роботу. Пару *"холерик-меланхолік"* характеризують різкі перепади активності (від активної діяльності до повної пасивності) і емоційна нестабільність. У парі *"меланхолік-флегматик"* спостерігаються відчуженість один від одного і відсутність будь-якої ініціативи. У пари *"флегматик-сангвінік"* не вистачає взаємного інтересу, розуміння один одного, співчуття і підтримки [3, с. 155–156].

Низькою сумісністю характеризуються військовослужбовці з однаковим типом темпераменту. У таких контактних групах постійно відчувається дефіцит в одному випадку спокою (у парі "холерик–холерик"), у другому – взаємної поваги, співчуття і послідовності (у сангвініків), у третьому – бадьорості та активності (у меланхоліків), у четвертому – ініціативи і творчості (у флегматиків).

Не менш важливим є врахування при комплектуванні підрозділів і бойових груп професійної сумісності військовослужбовців.

Ідеалом такої сумісності є підрозділ, що складається з професіоналів високого класу, які говорять однією професійною мовою, однаково уявляють собі способи взаємодії, загальні алгоритми спільного вирішення бойових завдань тощо. Однак у реальному житті досягти такої сумісності одночасно в багатьох, а тим більше у всіх колективах неможливо. Тому на професійному рівні сумісності необхідно домогтися хоча б того, щоб екіпажі та відділення не були повністю укомплектовані

виключно молодими, недосвідченими військовослужбовцями. Доцільно, щоб у них поєднувалися досвідчені, бувалі і недосвідчені військовослужбовці. Перші в цьому випадку будуть виступати своєрідними центрами згуртування, арбітрами у вирішенні конфліктів, еталонами міжособистісних відносин, джерелами досвіду діяльності та впевненості в успішному вирішенні майбутніх завдань.

Надалі професійна сумісність значною мірою буде визначатися тим, наскільки співпадуть уявлення військовослужбовців про цілі, способи, просторово-часові характеристики, динаміку, послідовність спільних дій, про те, хто, з ким, де, коли і що має робити в тій чи іншій ситуації.

Сумісність ціннісних орієнтацій означає відсутність у військовослужбовців непримиренних протиріч в оцінці соціальної значимості і характеру спільно здійснюваної діяльності (військових дій) та інших важливих для колективу та його членів подій. В один підрозділ недоцільно комплектувати військовослужбовців – представників протиборчих і тим більше ворогуючих етнічних, конфесійних, неформальних, політичних та інших груп.

Разом з тим, необхідно зазначити, що на сьогодні офіційно ніде не закріплено місцезнаходження психолога в бойовій обстановці, акценти в його професійній діяльності на різних етапах бою, зміна функціонально-рольового профілю в динаміці бою і т. д.

З огляду на досвід психологічної роботи в бойовій обстановці і рішення задач екстремальної діяльності, зазначимо лише загальні схеми дії психолога, в яких зафіксовані мета і спосіб його дій, місцезнаходження в ході бою. За цими підставами можна виділити такі схеми дій психолога в бойовій обстановці: “аналітик”, “організатор”, “виконавець”, “універсал” [3, с. 158–159].

Схема “аналітик” припускає, що психолог знаходиться на командному пункті, постійно відстежує психологічну обстановку в ході бою, оперативно виробляє пропозиції із психологічного впливу на дії своїх військ і військ супротивника.

Схема “організатор” полягає в тому, що психолог працює в підрозділах, що знаходяться в напрямі головного удару, і безпосередньо організовує роботу посадових осіб, які беруть участь у психологічному забезпеченні бою. Згодом він діє за схемою “аналітик” при командирі цього підрозділу, одночасно виконуючи функції представника керівництва.

Схема “виконавець” полягає в тому, що психолог безпосередньо виконує певне, найбільш важливе завдання психологічної роботи. Наприклад, з початком бойових дій він може перебувати в пункті психологічної допомоги та реабілітації і брати участь у якнайшвидшому поверненні до бойового стану психотравмованих військовослужбовців.

Схема “універсал” припускає, що на різних етапах бою психолог виступає в різних ролях (“аналітик”, “організатор”, “виконавець”).

У будь-якому випадку місце психолога під час бою і схема його діяльності визначаються конкретними умовами бойової обстановки, рішенням командира із організації психологічного забезпечення бою, наявністю сил і засобів для його втілення в життя.

На цей час дуже важливо, щоб Україна мала чітке розуміння процесів, які відбуваються на її Сході. Це дозволить розробити правильну та зрозумілу всім стратегію захисту територіальної цілісності та незалежності нашої держави, реалізувати її на практиці.

У рамках стратегії необхідно скоординувати всі державні органи на добування, отримання та фіксацію доказів, що дадуть можливість повною мірою довести міжнародний характер збройного конфлікту, який нині відбувається в Україні.

Також необхідно терміново переглянути Воєнну доктрину України, адже вона є застарілою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 16. – Ст. 5.

2. Очевидное, грубое и неисправленное нарушение хельсинских принципов // Бакинская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на ежегодной сессии. – Баку. – 28 июня – 2 июля 2014 года. – С. 19–21.

3. *Караяни А.Г.* Введение в профессию военного психолога / А.Г. Караяни, И.В. Сыромятников. – М. : Академия, 2007. – 208 с.

Отримано 02.03.2015

УДК 343.102

О.А. Назаров,
кандидат психологічних наук, доцент

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ЗАКОНОПРОЕКТУ В УКРАЇНІ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ОСІБ, ЯКІ ПРОХОДЯТЬ ДОСЛІДЖЕННЯ НА ПОЛІГРАФІ

Розглянуто особливості законодавчого регулювання застосування поліграфа в різних країнах світу. Наведені пропозиції щодо основних правових принципів, які повинні бути покладені в основу законопроекту, спрямованого на регулювання застосування поліграфа в Україні та забезпечення захисту прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі.

Ключові слова: *проект закону, поліграф, дослідження (обстеження) на поліграфі, права людини.*

Рассмотрены особенности законодательного регулирования применения полиграфа в разных странах мира. Приведены предложения в отношении основных правовых принципов, которые должны быть положены в основу законопроекта, направленного на регулирование применения полиграфа в Украине и обеспечение защиты прав лиц, которые проходят исследования на полиграфе.

Ключевые слова: *проект закона, полиграф, исследования (обследования) на полиграфе, права человека.*

The features of legislative regulation of the use of the polygraph in various countries around the world are considered. Several proposals for fundamental legal principles, which should be the basis of the draft law aimed at the regulating of the use of polygraph in Ukraine and to protect the rights of persons undergoing research on polygraph are stated.

Keywords: *draft law, polygraph, research (surveys) on a polygraph, human rights.*

2 грудня 2014 року Президент України Петро Порошенко під час свого виступу у Верховній Раді України зробив заяву, що люди, які матимуть доступ до державної таємниці, а так само до матеріальних цінностей повинні проходити поліграф (детектор брехні). “Через детектор брехні пройшли і всі волонтери, які приймалися на роботу в департаментах Міністерства оборони. Можу відзначити, що 25 % волонтерів не пройшли детектор брехні”, − сказав він. “Це має бути абсолютною нормою і при інших призначеннях”, − підкреслив Президент [1]. Промова Президента України поставила досить гостро питання щодо підготовки законопроекту, який би здійснював узагальнююче нормативно-правове регулювання застосування поліграфа в країні та забезпечив унормованість прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі, оскільки, як гласить латинське прислів’я: Ubi ius incertum, idi nullum, що в перекладі означає: “Де закон нечіткий, там його немає”. Зазначене обумовлює актуальність законотворчої діяльності в цьому напрямі.

Ми пропонуємо спрямувати цей законопроект в напрямі саме захисту прав осіб, які будуть проходити обстеження на поліграфі, щоб уникнути багатьох помилок, які можуть бути пов’язані в подальшому зі скаргами цих осіб щодо як

самої процедури обстеження, обов'язковості її проходження, так і у разі отримання негативного її результату та прийняття управлінських рішень з цим пов'язаних. Слушним у цьому контексті є зауваження А. Колодія про те, що держава зобов'язана не тільки проголосити обсяг і характер прав та обов'язків особи, а й гарантувати можливість їх реального здійснення [2, 97–98].

Як відомо, нормативно-правове регулювання застосування поліграфа в Україні перебуває на етапі становлення. У правоохоронних органах України інструкції щодо застосування комп'ютерних поліграфів були складені та затверджені у 2004 році в МВС України, у 2013 році в Міністерстві доходів і зборів України та в Службі безпеки України, які крім усього пройшли правову експертизу та були зареєстровані в Міністерстві юстиції України. Крім того, в період часу з 12.03.2013 по 27.11.2014 років у Верховній раді Україні знаходився на розгляді проект закону України "Про доповнення Кримінального процесуального кодексу України положеннями щодо використання поліграфа (детектора брехні)" № 2521 [3], запропонований народним депутатом України Г. Москалем. У цьому законопроекті зазначалося, що перевірка на поліграфі повинна проводитись тільки за добровільної згоди особи з обов'язковістю відеофіксації як особи, що превіряється, так і показників графіків фізіологічних реакцій на екрані поліграфу. Відмова від проходження перевірки не повинна бути підставою для визнання особи винною у вчиненні суспільно-небезпечного діяння. Водночас відомість про відмову повинна бути занесена до протоколу. Цей законопроект підкреслював також обмеження щодо застосування поліграфу, а саме: не допускається застосування поліграфу у випадках, якщо особа страждає на порушення серцево-судинної діяльності або дихальних шляхів та/або знаходиться у стані психічного або фізичного виснаження та/або регулярно вживає наркотичні засоби, психотропні речовини, прекурсори чи інші лікарські засоби, що їх містять. Автор законопроекту Г. Москаль вважав, що прийняття цього закону призведе до створення можливості використання в суді результатів обстежень на поліграфі.

У лютому 2015 року громадською організацією "Колегія поліграфологів України" спільно з науковцями Національної академії внутрішніх справ та представниками Міністерства доходів і зборів України було розпочато роботу щодо підготовки проекту закону, який би на законодавчому рівні дозволив закріпити застосування поліграфа. Підсумком цього процесу має стати створення єдиного підходу, концепції, сформованої шляхом консолідації міжнародного досвіду, та прийняття закону для вирішення практичних і теоретичних проблем у сфері застосування поліграфологічних технологій в Україні. На розгляд Верховної Ради України планується на цей час запропонувати єдиний законопроект, який би містив чіткий підхід щодо прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі, та порядку використання отриманих за допомогою поліграфу результатів.

Перевірки на поліграфі проводяться більш ніж у 75 країнах світу, серед яких загальновизнаним лідером є США. Великою популярністю поліграф користується як в діяльності правоохоронних органів, так і державних інституцій, приватних компаній Японії, Туреччини, Ізраїлю, Бельгії, Індії, Казахстану, Канади, Китаю, Колумбії, Латвії, Литви, Естонії, Македонії, Південної Кореї, Сербії, Сінгапуру, Фінляндії, Хорватії, Чорногорії. Серед держав-сусідів поліграф популярний у Польщі, Болгарії, Чеській Республіці, Словаччині, Словенії, Угорщині, Росії, Білорусі, Молдові. Проте у світі є країни, де використання поліграфа заборонено з різних підстав, це – Австралія, Німеччина, Австрія.

Мовчан Д.А. [4] країни світу за рівнем нормативно-правового регулювання застосування поліграфа розподіляє на чотири групи:

– країни, в яких застосування поліграфа врегульовано окремим законом (США, Литва та Молдова);

– країни, де застосування поліграфа врегульовано окремими правовими нормами закону, якими регулюється ширше коло суспільних відносин (Індія, Македонія, Польща, Туреччина, Сербія, Словенія, Канада, Угорщина, Чорногорія);

– країни, де застосування поліграфа врегульовано підзаконними нормативно-правовими актами (Англія, Бельгія, Болгарія, Білорусь, Ізраїль, Південна Корея, Чеська Республіка, Росія);

– країни, в яких застосування поліграфа нормативно не врегульовано (Латвія, Сінгапур, Японія).

Наприклад, порядок використання поліграфа у США визначений Актом про захист працівників від поліграфа (Employee Polygraph Protection Act) [5], який був затверджений Конгресом США в 1988 році. Активними прихильниками його прийняття були сенатор-демократ Едвард Кеннеді і відомий у всьому світі психофізіолог-поліграфолог Девід Лікком. Цей закон у цілому обмежив можливості роботодавців щодо використання поліграфа в рамках професійного кадрового відбору кандидатів на роботу і вже найнятих працівників. Роботодавцям було заборонено пропонувати кандидатам і працівникам проходити тестування на поліграфі і застосовувати до них заходи дисциплінарного чи адміністративного впливу у разі їх відмови від такої пропозиції. Винятки, обумовлені в законі, стосуються окремих категорій працівників різних служб безпеки (інкасатори, охоронці і т. і.) і фірм, що виробляють так звані "контрольовані" фармпрепарати (нарковмісні препарати) або займаються їх збутом.

Крім того, законодавці зробили ще три важливих винятки. Було встановлено:

1) введені обмеження і заборони не відносяться до державних роботодавців і, відповідно, до державних службовців на федеральному, штатному та місцевому рівнях влади;

2) Федеральному Уряду надається право використовувати поліграф в Міністерстві оборони та стосовно службовців його контрагентів, а також у Міністерстві енергетики та відносно працівників всіх його контрагентів, що беруть участь у програмах використання атомної енергії в інтересах національної безпеки США;

3) Федеральному Уряду дозволяється використовувати поліграф в агентствах – членах Розвідувального співтовариства США і стосовно всіх працівників, які залучаються ними за зовнішніми контрактами, якщо їх діяльність пов'язана з допуском до державної таємниці.

Разом з тим, працівникам, які відповідно до цього законодавства зобов'язані проходити тестування на поліграфі, були надані додаткові права, а саме:

1) право на попереднє письмове повідомлення;

2) певну тривалість тестування;

3) обов'язковість згоди (в письмовій формі) на проведення тестування;

4) право відмовитися від тестування або перервати його в будь-який момент;

5) на обмеження доступу до матеріалів тестування;

6) на додаткове розслідування "негативних" результатів і т. і.

У Литві цей науково-технічний засіб використовується з 1992 р., хоча Закон "*Про використання поліграфа*" був прийнятий лише у 2000 р. У Молдові діє Закон "*Про застосування тестування на детекторі симуляції (поліграфі)*" 2009 р.

Слід зауважити, що зазначені закони в основному регламентують використання поліграфа при здійсненні професійного відбору персоналу на деякі посади, що пред'являють до працівників, які їх обіймають, особливі вимоги, а також при

проведенні внутрішніх або службових розслідувань. Крім цього, у них також передбачається можливість застосування поліграфа в ході здійснення оперативно-розшукової діяльності з дотриманням загальних вимог до проведення поліграфологічних опитувань.

У інших країнах, наприклад в Угорщині, в статті 41 Закону Угорщини "*Про поліцію*" (1994 р.) дозволяється застосовувати поліграф для отримання інформації про місцезнаходження осіб та сприяння в проведенні інших слідчих дій, а в Законі Угорщини "*Про розшук поліцією осіб та речей*" 2001 р. поліграф згадується як один із засобів встановлення місцезнаходження осіб та речей, а також ідентифікації невпізнаних трупів. У статтях 180, 182/2 та 435 КПК Угорщини 1998 р. передбачено можливість застосування поліграфа в кримінальному процесі. У § 3, 4 ст. 151 КПК Республіки Македонія 1997 р. органам внутрішніх справ надано право застосовувати поліграф для опитування осіб, підозрюваних у вчиненні злочинів. Частиною 2 ст. 230 КПК Чорногорії (2003 р.) поліції надається право застосовувати поліграф для викриття злочинців, попередження втечі або переховування злочинців та їх співучасників, виявлення та збереження слідів злочинів та предметів, які містять доказову інформацію, а також для отримання іншої інформації, що може сприяти успішному здійсненню кримінального судочинства [6].

На теперішній час Україна відноситься до групи країн, в яких застосування поліграфа врегульовано окремими правовими нормами закону, якими регулюється ширше коло суспільних відносин, а саме частиною другою статті 28 Конституції України, тобто *"жодна людина без її вільної згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим дослідам"*, що відповідає загальноприйнятій світовій практиці проведення досліджень з використанням поліграфу, тобто примусово це дослідження проводитися не може. У цьому випадку добровільність вибору характеризується повною відсутністю будь-якого тиску на особистість та відносною свободою прийняття нею рішення про необхідність проходження обстеження на поліграфі, при цьому в Україні норма закону, яка б вказувала на правові наслідки у разі відмови особи від проходження дослідження, відсутня [7]. Проте в разі якщо обов'язковість проходження дослідження на поліграфі буде передбачена трудовою угодою відповідно до статті 21 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України), то невиконання працівником зобов'язань за цією угодою може тягти за собою право роботодавця звільнити його з роботи, оскільки дотримання письмової форми угоди між роботодавцем та робітником згідно зі статтею 24 КЗпП України є обов'язковим. Таким чином, в Україні особа, яка приймає рішення про необхідність проходження нею обстеження на поліграфі, самостійно оцінює перспективи та можливі правові наслідки в разі отримання нею негативних результатів цього випробування.

Аналізуючи сучасні тенденції та завдання при створенні нового закону про захист прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі, слід мати на увазі, що він не має на меті усунення порушень прав громадян і їх дискримінації через ті чи інші рішення. Для цього передбачено інші процедури. По-перше, будь-які рішення можуть бути оскаржені або перевірені на законність через звернення до суду. Крім того, частина п'ята статті 121 Конституції України [8] покладає на Прокуратуру України "нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина". Тобто ще одним механізмом вирішення проблеми порушених прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі, є звернення до прокуратури з пропозицію перевірити наявність порушень прав громадян під час проведення відповідного дослідження. Стаття 101 Конституції України передбачає інститут Уповноваженого

Верховної Ради України з прав людини, основною функцією якого є парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Відповідно, крім звернення до прокуратури або суду, існує право звернення із відповідним запитом і до Уповноваженого.

Загальні позиції, які можуть бути закріплені в цьому законопроекті, такі: вказаний законопроект повинен регулювати відносини між особою, яка проходить обстеження на поліграфі, поліграфологом та замовниками проведення психофізіологічних досліджень з використанням поліграфу (державними органами, установами та організаціями, фізичними, юридичними особами), вста-новлювати права осіб, що досліджуються, а також визначати механізм їх захисту та основи реалізації державної політики у сфері захисту прав людини, яка обсте-жується на поліграфі.

Сама ж процедура повинна базуватись на принципах законності, незалежності, об'єктивності і повноти дослідження.

Незалежність поліграфологів може бути забезпечена забороною під загрозою передбаченої законом відповідальності втручатися будь-кому в процедуру проведення дослідження з використанням поліграфу, існуванням підрозділів, служб, установ, організацій, які займаються проведенням досліджень з використанням поліграфу, незалежних від органів або юридичних осіб, які направляють кандидатів на дослідження, створенням необхідних умов для діяльності поліграфолога, його матеріальним і соціальним забезпеченням, кримінальною відповідальністю за дачу ним свідомо неправдивого висновку щодо результатів дослідження. Крім того, існує нагальна необхідність у зазначенні в цьому законопроекті можливості перевірити правильність висновку поліграфолога шляхом призначення повторного дослідження іншому поліграфологу.

Крім зазначених принципів, слід також додати принцип врахування поліграфологом світового рівня науково-технічного прогресу в цьому напрямі поліграфологічних досліджень, норм і правил поліграфологічного дослідження та безпеки праці, а також вимог міжнародних стандартів до поліграфологічних методик, щоб не завдати шкоди досліджуваній особі.

По друге, в законі повинні бути прописані чіткі критерії вимог до посад, при призначенні на які проходження дослідження на поліграфі для кандидата є обов'язковим, та зазначений механізм реалізації отриманих поліграфологічних результатів через певну заборону подальшого призначення в разі отримання негативних даних та потреби в проведенні замовником за необхідності додаткової спеціальної перевірки отриманої під час дослідження інформації. Вимогами до посад можуть бути певні функції, які в майбутньому буде виконувати кандидат, або якщо його робота буде пов'язана з державною таємницею, значними матеріальними цінностями, виконанням функцій держави або місцевого самоврядування спрямованого на забезпечення безпеки та обороноздатності держави. З іншими особами, які направляються на проходження досліджень з використанням поліграфу, ініціаторами цих досліджень повинні бути укладені письмові зобов'язання в незабороненому законодавством порядку (трудовий договір, заява щодо згоди пройти дослідження на поліграфі тощо) про умови обов'язкового та періодичного дослідження на поліграфі за заздалегідь визначеними темами перевірки.

По-третє, повинні бути чітко прописані загальні правила проведення обстеження з використанням поліграфа та відповідальність за порушення законодавства як з боку поліграфолога через заборону на певний час займатися цим видом діяльності, так і з боку ініціатора дослідження (перевищення компетенції, розголошення отриманих результатів тощо), а також можливість судового захисту прав

осіб, що досліджуються, з одночасним правом суду вирішити питання щодо відшкодування моральної (немайнової) шкоди та звільнення позивача від сплати судового збору за позовом, що пов'язаний з порушенням його прав. Крім того, необхідно замислитися на створенні кваліфікаційно-дисциплінарної комісії для визначення рівня професійних знань осіб, які мають намір проводити психофізіологічне дослідження з використанням поліграфу, вирішення питань про дисциплінарну їх відповідальність.

Створення українського проекту закону про захист прав осіб, які будуть проходити дослідження на поліграфі, повинно не тільки імплементувати в українську реальність певні положення законодавства європейських країн та США, але і здійснити акцент на вітчизняних реаліях при закріпленні правового регулювання застосування поліграфа як в правоохоронній діяльності, так і в кадровій безпеці, недопущенні витоку державних таємниць та розкрадання матеріальних цінностей держави тощо.

У світі невелика кількість країн вдалася до законодавчого регламентування проведення досліджень із застосуванням поліграфа. Проте в разі підготовки відповідного законопроекту в Україні в ньому окремо повинні бути прописані базові принципи проведення дослідження на поліграфі, а саме: законності, незалежності, об'єктивності, повноти дослідження та врахування поліграфологом світового рівня науково-технічного прогресу в цьому напрямі досліджень, міжнародних стандартів, норм і правил поліграфологічних досліджень та безпеки праці тощо. Крім того, існує нагальна потреба в визначенні критеріїв вимог до посад, при призначенні на які проходження дослідження на поліграфі для кандидатів є обов'язковим, із зазначенням механізму реалізації отриманих поліграфологічних результатів через певну заборону подальшого призначення в разі отримання негативних даних. Окремо повинно вирішуватися питання оцінки рівня професійних знань осіб, які мають намір проводити психофізіологічне дослідження з використанням поліграфу, вирішення питань про їх дисциплінарну відповідальність. Слід забезпечити можливість перевірки правильності проведеного дослідження через призначення повторного тощо. Нормативне регулювання в Україні захисту прав осіб, які будуть проходити дослідження на поліграфі, має позитивну тенденцію та дозволить зняти низку питань, що виникають у людини, яка направляється на дослідження на поліграфі, а саме: страх перед самим дослідженням, невизначеність правового механізму захисту прав піддослідного в разі проведення відносно нього непрофесійної роботи з боку поліграфолога.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 25 % волонтеров не прошли тест на детекторе лжи для работы при Минобороны – Порошенко [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http : // www.unian.net/politics/1016818-25-volonterov-ne-proshli-test-na-detektore-lji-dlya-rabotyi-pri-minoboronyi-poroshenko.html. – Назва з екрану.

2. *Колодій А.М.* Принципи права України / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 206 с.

3. Про доповнення Кримінального процесуального кодексу України положеннями щодо використання поліграфа (детектора брехні) : проект закону України від 12.03.2013 № 2521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46058. – Назва з екрану.

4. *Мовчан Д.А.* Питання імплементації в Україні зарубіжних підходів до нормативно-правового регулювання застосування поліграфа у процесі розкриття та розслідування злочинів / Д.А. Мовчан // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 5. – С. 256–262.

5. Employee Polygraph Protection – EPP – 29 U.S. Code Chapter 22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // finduslaw.com/employee-polygraph-protection-epp-29-us-code-chapter-22. – Назва з екрану.

6. *Мотлях О.І.* Нормативно-правове регулювання використання поліграфа правоохоронними органами зарубіжних країн / О.І. Мотлях // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія : Право та державне управління. – 2011. – № 4.

7. *Назаров О.А.* Пам'ятка судді щодо нормативно-правової обґрунтованості проведення судової психологічної експертизи з використанням поліграфу. Інформаційний лист / О.А. Назаров. – Одеса : НДЕКЦ при ГУМВС України в Одеській області, 2013. – 15 с.

8. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр. – Назва з екрану.

Отримано 09.02.2015

УДК 159.964.32

І.І. Пампура

ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНО ВАЖЛИВИХ ЯКОСТЕЙ МАЙБУТНІХ ПРАВООХОРОНЦІВ

У статті розглянуто деякі аспекти загального професійного розвитку особистості та особливості розвитку професійно важливих якостей майбутніх працівників органів внутрішніх справ. Проаналізовані основні підсистеми та категорії професійно важливих якостей. Розглянуто зміст психологічного процесу формування професійно важливих якостей під час навчання у відомчих навчальних закладах МВС України. Запропоновані певні підходи щодо формування та розвитку відповідних якостей з урахуванням вимог сьогодення.

Ключові слова: *професійна діяльність, професійно важливі якості, психограма, навчальний процес, розвиток особистості, індивідуальній підхід, інтерактивні методи навчання.*

В статье рассмотрены некоторые аспекты общего профессионального развития личности и особенности развития профессионально важных качеств будущих сотрудников органов внутренних дел. Проанализированы основные подсистемы и категории профессионально важных качеств. Рассмотрено содержание психологического процесса формирования профессионально важных качеств во время учебы в ведомственных учебных заведениях МВД Украины. Предложены определенные подходы по формированию и развитию соответствующих качеств с учетом требований сегодняшнего дня.

Ключевые слова: *профессиональная деятельность, профессионально важные качества, психограмма, учебный процесс, развитие личности, индивидуальный подход, интерактивные методы обучения.*

Paper deals with several aspects of a general professional development and the development of the professionally important qualities of future police officers. Basic subsystems and categories of the professionally important qualities are analyzed. The content of the psychological process of forming of the professionally important qualities during training in departmental educational establishments of Ukraine is considered. Several approaches to the formation and development of relevant skills to meet the requirements of today are suggested.

Keywords: *professional activity, professionally important qualities, psychogram, educational process, personal development, personal approach, interactive methods of teaching.*

Соціально-економічний розвиток сучасного суспільства нерозривно пов'язаний із технічним прогресом та розвитком людських ресурсів. З огляду на зазначене, варто підкреслити декілька аспектів. По-перше, важливим етапом забезпечення державного ринку праці висококваліфікованими кадрами слід визнати отримання освіти в навчальних закладах, під час якого реалізується триєдина мета психолого-педагогічного процесу – навчання, виховання та розвиток особистості. По-друге, неухильно зростає розуміння не лише значущості праці для людини, але й складності самого трудового процесу та відповідальності за якісне виконання дорученого напряму роботи.

Поняття про професійно важливі якості (далі – ПВЯ) було введено до категоріального апарату психології ще на початку XX сторіччя. На той момент під ПВЯ розумілася сукупність найбільш важливих для певної професії психічних функцій узагальненого суб'єкта праці – успішного професіонала. Саме така модель була взята за основу для підбору психодіагностичних методик та прогнозування з їх допомогою успішності майбутньої професійної діяльності претендентів на конкретну вакансію. На той час поширеною була думка, що успішність діяльності визначається, насамперед, наявністю психічних функцій та здібностей певного рівня та якості. А контекст розв'язання практичного завдання окреслював сукупність вимог до ПВЯ. Зокрема, основна увага була зосереджена на виявленні стійких ПВЯ серед тих особистісних властивостей, що важко піддаються тренуванню, проте наявність яких дуже важлива для досягнення професійного успіху [3].

Водночас протягом останнього десятиліття особливого значення набуло психологічне вивчення різноманітних аспектів трудової діяльності. Зокрема, призначення психології праці як соціально-економічного процесу перетворення навколишнього світу розкривається через низку положень, що визначають спрямованість психологічної науки на забезпечення трудової практики. Серед них варті уваги:

прагнення не лише полегшити працю людини, але й зробити її ефективною, безпечною, творчою, такою, що приносить задоволення від процесу та результату (особистого та суспільного);

пристосування не тільки праці до людини, але й людини до праці;

врахування індивідуальних особливостей, відмінностей, властивих кожній людині, що опосередковано проявляються в праці, а також мінливості станів психіки під впливом чинників праці.

Важливим є те, що рушійними силами особистісного зростання є раціональне використання професійних здібностей особистості в інтересах досягнення цілей певної організації; своєчасне забезпечення потреб організації кадрами необхідного рівня кваліфікації та професійного досвіду; створення ефективних стимулів для трудової віддачі працівників; забезпечення стабільного складу трудового колективу, здатного акумулювати професійний досвід і традиції організації. Таким чином, рушійними силами професійного зростання особистості можна вважати систему об'єктивних вимог до неї, детермінованих професійною діяльністю, в процесі виконання якої і виникають нові професійно важливі та особистісні якості [3].

З огляду на зазначене вище, слід зауважити, що підготовка майбутніх правоохоронців не може стояти осторонь поступального та неухильного розвитку людської цивілізації. Оскільки діяльність правоохоронця належить до професій типу "людина–людина", то знання і розуміння людської психології, оволодіння навичками ефективного спілкування є необхідною та вкрай важливою умовою оволодіння спеціальністю.

Сучасні теорії професіогенезу та професійного розвитку особистості є настільки узагальненими, що працівникам навчальних закладів МВС України, викладачам і вихователям, практичним психологам важко їх використовувати для знаходження шляхів сприяння особистісному та професійному становленню майбутніх фахівців-правозахисників. Жодна з існуючих теорій не висвітлює психологічні особливості та закономірності поведінки правоохоронців на кожному з етапів професійного розвитку особистості, зокрема в допрофесійний (підготовчий), професійний і постпрофесійний періоди життя [7].

Певний інтерес можуть становити загальнопсихологічні положення щодо сутності та структури особистості, можливостей її експериментального дослідження

та цілеспрямованого формування (Г. Айзенк, Б. Ананьєв, Л. Бурлачук, Л. Виготський, Р. Кеттелл, О. Леонтьєв, С. Максименко, В. Мельник, В. Петренко, Б. Теплов, З. Фрейд, О. Шмельов, Л. Ямпольский та ін.), підготовки до діяльності в особливих умовах і забезпечення психологічної готовності до неї (М. Дяченко, Л. Кандибович, Л. Китаєв-Смик, В. Кондрашова, М. Левітов, В. Лефтеров, В. Моляко, О. Тімченко та ін.).

Теоретична основа вивчення психологічного аспекту професійного становлення майбутнього правоохоронця під час його навчання у спеціалізованих навчальних закладах представлена в працях Є. Клімова (стадії професіогенезу, критерії професійної придатності), В. Бодрова, К. Гуревича (психологічні резерви професійної підготовки), Е. Зеєра, В. Мерліна, (психологічні основи відповідності особи вимогам професії), О. Борисової, Є. Ільїна (проблема компенсації психологічної невідповідності професії), В. Барка, Ю. Ірхіна, С. Ірхіної, В. Криволапчука, Ю. Майдікова, Т. Малкової, О. Малхазова, О. Цільмак, Г. Яворської (критерії оцінки кадрів для правоохоронних органів), В. Медвєдєва (психологічні аспекти професійної деформації) та ін.

Успішність діяльності в будь-якій професії, передусім, залежить від відповідності індивідуально-типологічних та особистісних якостей конкретної людини вимогам діяльності, що виконується. Адже саме ступінь цієї відповідності значною мірою і визначає вірогідність ефективного та успішного виконання професійних обов'язків. Водночас необхідно враховувати і вимоги людини до професії, конкретного місця роботи, взаємин у колективі – всього того, що визначає задоволеність працею.

Будь-який вид професійної діяльності може бути реалізований на базі відповідної системи професійно важливих якостей. Зазначене надає підстави для висновку, що кожна діяльність потребує певної сукупності ПВЯ.

Причому слід наголосити, що професійна діяльність не є "механічною" сукупністю якостей, а становить закономірно організовану систему. Ця система має ієрархічну будову. Насамперед, вона включає базові психофізіологічні властивості та успадковані здібності. Над ними надбудовуються набуті упродовж життя досвід, знання, уміння, морально-психологічні та окремі спеціальні професійні якості. У процесі діяльності певні якості виходять на перший план, набувають провідного характеру, а інші їм підпорядковуються [4].

Зважаючи на зазначене, рекомендації щодо розвитку ПВЯ майбутніх правоохоронців повинні враховувати той факт, що окремі ПВЯ поєднуються в певну систему за допомогою функціональних зв'язків. Крім того, зв'язки в такій системі є взаємними і поділяються на функціональні взаємозв'язки компенсаторного та сприятливого типів.

Як слушно зауважив В. Бодров, до ПВЯ належить уся сукупність психологічних якостей особистості, а також ціла низка фізичних, антропометричних, фізіологічних характеристик людини, що визначають успішність діяльності. Конкретний перелік цих якостей для кожної діяльності є специфічним (за їх складом, за необхідним ступенем прояву, за характером взаємозв'язку між ними тощо) і визначається за даними психологічного аналізу діяльності особистості та складання її професіограми й психограми [3].

Таким чином, *система професійно важливих якостей* виступає як певний симптомокомплекс суб'єктних властивостей, специфічний для певної діяльності. Зазначений симптомокомплекс формується у суб'єкта під час освоєння ним певної діяльності. Наукові дослідження довели, що не лише діяльність у цілому, але й її основні компоненти, ключові дії, основні функції тощо також потребують формування специфічних підсистем ПВЯ.

З урахуванням викладеного, характеризуючи внутрішню психологічну сторону процесу діяльності, можна стверджувати, що цей процес проявляє себе як динамічна послідовна зміна цілісних підсистем ПВЯ, котрі забезпечують кожен основний етап діяльності.

Розглядаючи зміст психологічного процесу формування підсистеми ПВЯ, слід розуміти, що за ним стоїть функціональне поєднання окремих ПВЯ, коли вони починають функціонувати в режимі взаємосприяння. Зрозуміло, що для цього існують певні внутрішні передумови, адже основні психічні функції онтологічно пов'язані одна з одною. Цей зв'язок у процесі освоєння професійної діяльності починає проявляти свою позитивну роль. Таким чином, у процесі формування психологічної системи діяльності відбувається своєрідне функціональне налаштування психічних функцій на досягнення цілей діяльності [8].

Визначення шляхів формування та розвитку майбутніх правоохоронців під час навчання в закладах освіти системи МВС України неможливе без виокремлення тих основоположних ПВЯ, що найбільш характерні для їхньої майбутньої професійної діяльності.

На сучасному етапі розвитку науки виділяють дві основні категорії ПВЯ: базові та провідні. До *провідних* відносять ті ПВЯ, що характеризуються найбільшим безпосереднім зв'язком із параметрами діяльності, а до *базових* – такі, що мають найбільшу кількість внутрішньосистемних зв'язків з іншими якостями, тобто відрізняються найбільшою структурною розгалуженістю, отже, посідають центральне місце у всій системі якостей. Базові якості можуть не виявляти значимих кореляційних зв'язків із параметрами діяльності, проте вони не менш (а нерідко навіть більш) важливі для її реалізації, оскільки є підґрунтям для формування підсистем ПВЯ в цілому. Навколо них та на їхній основі об'єднуються, структуруються та співорганізовуються усі інші якості суб'єкта, що необхідні для забезпечення діяльності та/або її основних дій, функцій. Саме тому базові ПВЯ виступають у ролі структуроутворюючих для певної діяльності [8].

Одна і та сама ПВЯ у різних випадках може виступати як провідна чи базова, або як та й інша одночасно (у цьому разі значущість ПВЯ для забезпечення діяльності є найвищою). При цьому не всі ПВЯ пов'язані з параметрами діяльності простою, лінійною залежністю, деякі з них мають нелінійний зв'язок. Крім того, встановлено, що найбільший розвиток деяких ПВЯ нерідко призводить до послаблення інших.

Хотілося б підкреслити, що виявлення та розвиток певної системи ПВЯ майбутніх правоохоронців (на базі відповідних здібностей) є запорукою формування успішного фахівця-професіонала.

Широке розмаїття видів здібностей породжує питання щодо їхньої інтеграції в аспекті як успішності суб'єкта діяльності, так і гармонізації особистості. Однією із основних форм такої інтеграції називають індивідуальний стиль діяльності, який також розглядають як загальну здібність людини до праці загалом та праці за певною професією [4].

Під індивідуальним стилем діяльності розуміється стійка операціональна система дій, що формується в особи, яка прагне до найкращого виконання покладених на неї обов'язків [7]. На думку психологів, індивідуальний стиль діяльності напрацьовується та удосконалюється особистістю в процесі активного пошуку прийомів та способів дій із метою досягнення найкращих результатів роботи, відповідно до особливостей власного темпераменту.

Отже, підхід до вирішення питання розвитку ПВЯ майбутніх правоохоронців під час навчання у відомчих навчальних закладах МВС України повинен будуватися

з урахуванням можливостей та переваг індивідуального стилю діяльності. Як відомо, саме в індивідуальному стилі професійної діяльності неповторно переплітаються численні якості особистості. А тому усі спроби спрогнозувати її успішність за однією або навіть кількома окремими якостями є недоцільним та малопродуктивним завданням.

Під час навчання правоохоронців у відомчих навчальних закладах слід враховувати майбутню специфіку їхньої діяльності. Відомо, що для певних видів діяльності актуальною є проблема виділення тих ПВЯ, які виступають такими в нормальних умовах її виконання, а також таких, що необхідні в ускладнених або екстремальних умовах. Адже екстремальні умови часто пов'язані з підвищеною небезпекою, загрозою життю і вимагають від людини інших якостей та властивостей, ніж ті, що необхідні в нормальних умовах. Для екстремальних умов діяльності характерні не лише інші ПВЯ, у порівнянні з нормальними, але й інші системи ПВЯ загалом.

Науковці стверджують, що системний опис ПВЯ для конкретної професії надається лише в спеціальних прикладних дослідженнях. Наявні сучасні психограми просто перераховують якості, що входять до тих чи інших категорій певного виду діяльності (найчастіше вказуються необхідні ПВЯ та анти-ПВЯ), вкрай рідко вказується характер внутрішньосистемних зв'язків професійно важливих якостей та їх вагоме значення. Це пояснюється доволі суттєвою складністю розв'язання окресленої проблеми, великою варіативністю індивідуальних систем ПВЯ, пластичністю деяких із них тощо [2].

На сучасному етапі маємо дослідження вітчизняних науковців (Д. Александров, В. Андросюк, В. Барко, Ю. Ірхін, Л. Казміренко, Г. Юхновець), у яких наведені професіограми та психограми основних професій, наявних у системі МВС України. Ці професіограми містять перелік ПВЯ, що мають бути притаманні успішному правоохоронцю. Водночас питання розвитку ПВЯ майбутніх правоохоронців під час навчання у відомчих навчальних закладах МВС України залишилися поза увагою цих дослідників.

Як уже зазначалося, врахування ПВЯ особистості під час професійного відбору кандидатів на службу в поліцію наразі стало явищем буденним у багатьох розвинутих країнах світу. Зокрема, англо-американські вчені плідно вивчають проблему, що пов'язана з науковим обґрунтуванням процедури відбору на роботу в поліцію. Важливо зазначити, що головна спрямованість цих досліджень – аналіз змісту роботи поліцейського та створення на цій основі еталонної моделі відбору кандидатів, які мають необхідні ПВЯ [5; 6].

Навчальні заклади системи МВС України повинні зосереджувати свою увагу на підготовці не простих виконавців наказів, а людей адекватно мислячих, здатних діяти самостійно, відповідально, гнучко та ефективно. Інтерактивне навчання – одна з особливих форм організації пізнавальної діяльності майбутніх правоохоронців. Вона має цілком конкретні та прогнозовані цілі: розвиток самостійності мислення особистості, критичності й толерантності до думки інших, взаємодії в складі групи. Активні форми навчання сприяють міцності засвоєння навчального матеріалу, глибокому розумінню сутності наявних проблем; розвитку творчого потенціалу через генерування ідей, застосування форм і методів індивідуальної та групової пошукової діяльності; реалізацію набутих знань, умінь і навичок при вирішенні практичних завдань професійної діяльності.

На наш погляд, навчальний процес повинен будуватися переважно на інтерактивних методах навчання та організовуватися з урахуванням залучення до процесу пізнання всіх без винятку членів навчальної групи. З метою досягнення

максимальної результативності інтерактивні методи повинні базуватися на активності та взаємодії членів групи, обов'язковому зворотному зв'язку між ними та використанні групового досвіду. Важливим є створення середовища освітнього спілкування, для якого характерні відкритість учасників, рівність їх аргументів, обмін знаннями [1].

Отримання відповідної компетенції переважно залежить від активності майбутнього правоохоронця. Тому одним із найдієвіших засобів є впровадження в навчальний процес активних методів, які дають можливість організувати інтерактивне навчання. З об'єкта впливу майбутній правоохоронець стає суб'єктом взаємодії – він сам бере активну участь у процесі навчання, створюючи власний стиль навчання, враховуючи свої індивідуальні особливості. Крім того, кожен вносить свій особливий індивідуальний внесок у спільну діяльність. Під час цієї роботи відбувається обмін знаннями, ідеями, способами діяльності; організовуються індивідуальна, парна і групова робота, рольові ігри.

Розвиток ПВЯ під час навчання у відомчих навчальних закладах МВС України має бути орієнтований на вдосконалення особистісних характеристик майбутнього практичного працівника міліції. Прикладом для формування його особистості має стати викладач, причому не тільки як носій знань та професійного і життєвого досвіду, а і як соціально активна, гуманістично орієнтована, життєздатна, яскрава, харизматична індивідуальність.

Крім того, варто звернути увагу і на суб'єктивні чинники, що перешкоджають розвитку ПВЯ майбутніх правоохоронців, а саме: емоційну нестабільність, пасивність, слабку здатність до самоконтролю та вольової саморегуляції, низький рівень самоприйняття та саморегуляції, невпевненість у собі, ригідність, загальмованість реакцій, повільну швидкість мислення, низьку пізнавальну активність, тривожність, екстернальність, слабкий рівень розвитку комунікативних здібностей, відсутність творчого потенціалу тощо.

Безперечно, вагомий та безпосередній вплив на становлення майбутнього правоохоронця здійснюють і соціокультурні фактори. Адже Україна знаходиться на етапі пошуку нової ідентичності: цінності радянської доби переважно втратили вплив на молодь, а європейські ідеали, погляди, підходи для більшості не завжди зрозумілі та прийнятні. Крім того, за сучасних умов простежується девальвація моральних цінностей, що позначається стихійним формуванням загальнолюдських якостей, серед яких честь, совість, гідність, чесність, принциповість, працелюбність, повага до інших втрачають свою пріоритетну позицію (зокрема і серед випускників загальноосвітніх закладів).

Відтак, формування у майбутнього правоохоронця ПВЯ – тривалий та кропіткий процес. Важливим при цьому є створення в навчальних колективах відповідної атмосфери, яка підтримує позитивні тенденції особистісного зростання. Водночас успішність вирішення зазначеного завдання залежить, насамперед, від власних зусиль самих майбутніх правоохоронців, їх бажання змінюватися, наявності високих моральних цінностей, ідеалів, прикладів для наслідування. Варто акцентувати увагу на тому, що до основних груп ПВЯ майбутніх правоохоронців слід віднести психофізіологічні, моральні, інтелектуальні, мотиваційні та комунікативні якості. Причому зазначені групи якостей повинні враховувати специфіку професії, виявлятися на етапі професійно-психологічного відбору й формуватися в умовах відомчих навчальних закладів, а вдосконалюватися – в безпосередній професійній діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Александров Д.О.* Аналіз комплексної психологічної моделі особистості працівника органів внутрішніх справ / Д.О. Александров // Проблеми екстремальної та кризової психології : зб. наук. пр. – Х. : НУЦЗУ, 2013. – Вип. 14, Ч. 1. – С. 3–10.

2. *Барко В.І.* Проблема особистісного розвитку працівників міліції у системі проактивного управління персоналом / В.І. Барко // Проблеми загальної та педагогічної психології : зб. наук. пр. Інституту психології ім. Г.С. Костюка АПН України / за ред. С.Д. Максименка. – К, 2004. – Т. 6. – Вип. 6. – С. 12–21.

3. *Бодров В.А.* Психология профессиональной пригодности : учебное пособие для вузов / В.А. Бодров. – М. : ПЕР СЭ, 2006. – 511 с.

4. *Залесская С.Н.* Соотношение представлений о профессионально важных качествах и особенностей самооценки молодых сотрудников милиции : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.03 / С.Н. Залеская ; Тверской государственный университет. – Тверь, 1999. – 135 с.

5. *Ірхіна С.М.* Психологічні засади відбору до училищ професійної підготовки працівників міліції : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.06 / С.М. Ірхіна ; Київський національний університет внутрішніх справ. – К., 2009. – 298 с.

6. *Лефтеров В.О.* Психологічні тренінгові технології в органах внутрішніх справ : монографія : у 2 т. / В.О. Лефтеров. – Донецьк : ДЮІ, 2007. – Т. 1 : Методологія психотренінгу та його використання у професійно-психологічному розвитку персоналу, задіяного в екстремальних видах діяльності. – 2007. – 242 с.

7. *Маркова А.К.* Основы профессионализма / А.К. Маркова. – М. : Знание, 1996. – 456 с.

8. *Шадриков В.Д.* Психология деятельности и способности человека / В.Д. Шадриков. – М. : Логос, 1996. – 320 с.

Отримано 02.04.2015

У НОМЕР

УДК 351.741

Б.В. Ліщук,
здобувач НАВС

ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ТАКТИКО-СПЕЦІАЛЬНОЇ ПІДГОТОВКИ ПРАЦІВНИКІВ МІЛІЦІЇ В СИСТЕМІ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ

У статті проаналізовано організацію тактико-спеціальної підготовки працівників міліції в системі професійної підготовки, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення тактико-спеціальної підготовки, виходячи із сучасного стану розробки цього питання.

Ключові слова: *професійна підготовка, службова підготовка, тактико-спеціальна підготовка, типові та екстремальні ситуації, страйкбольне та пейнтбольне обладнання, тактичне містечко.*

В статье проанализировано организацию тактико-специальной подготовки работников милиции в системе профессиональной подготовки, обосновано предложения по совершенствованию тактико-специальной подготовки, исходя из современного состояния разработки этого вопроса.

Ключевые слова: *профессиональная подготовка, служебная подготовка, тактико-специальная подготовка, типовые и экстремальные ситуации, страйкбольное и пейнтбольное оборудование, тактический городок.*

Paper analyzes the organization of tactical and special training for police trade training system, several proposals for the improvement of tactical and special training with current state of the development of this question are made.

Keywords: *trade training, officer training, tactical and special training, typical and extreme situations, airsoft and paintball equipage, tactical town.*

На сучасному етапі функціонування МВС України постає питання якісного удосконалення системи професійної підготовки працівників міліції. Беззаперечним є те, що високий рівень професійної підготовки працівників міліції має значення для майстерного виконання ними своїх професійних обов'язків, пов'язаних з охороною громадського порядку та боротьбою зі злочинністю.

Статистика свідчить, що значна кількість правоохоронців отримують поранення або гинуть під час виконання службових обов'язків. Часто причиною цього є певні професійні прогалини, які виявляються в неграмотних діях у ситуаціях, які загрожують життю і здоров'ю працівників міліції або оточуючим.

У Положенні з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України, затвердженому наказом МВС України від 13.04.2012 № 318, зазначено перелік умінь і навичок, які працівники міліції вдосконалюють під час занять з тактико-спеціальної підготовки в системі службової підготовки.

Разом з тим, загальний алгоритм тактико-спеціальної підготовки для працівників міліції в системі професійної підготовки потребує вдосконалення.

Тому питання підвищення ефективності тактико-спеціальної підготовки працівників органів внутрішніх справ України, вдосконалення механізму нормативно-правового забезпечення дозволять зберегти здоров'я і життя правоохоронців.

Аналіз наукової літератури свідчить, що проблемам організації тактико-спеціальної підготовки працівників органів внутрішніх справ України присвячували свої роботи такі вчені, як Ю.В. Дубко, А.В. Калашніков, М.В. Корнієнко, В.А. Лаптій, В.П. Пєтков та інші. Проте в такій постановці зазначене питання розглядалося лише в загальному контексті, а тому існує об'єктивна потреба у всебічному його дослідженні. Накопичений дослідницький матеріал у форматі різних наукових підходів потребує систематизації для створення загальних підходів щодо організації тактико-спеціальної підготовки працівників органів внутрішніх справ у системі професійної підготовки.

Мета статті полягає в аналізі відомчих нормативно-правових актів МВС України, які регламентують організацію тактико-спеціальної підготовки в системі професійної підготовки, а також формування загального концептуального підходу щодо її організації.

Намагаючись розкрити проблему підвищення ефективності тактико-спеціальної підготовки працівників міліції в системі професійної підготовки, ми проаналізували досить багато фахових джерел та дисертаційних досліджень з теорії та практики професійної підготовки працівників міліції.

За основу щодо виявлення, обґрунтування та практичної перевірки можливих шляхів підвищення ефективності тактико-спеціальної підготовки правоохоронців, формування їхніх професійних умінь і навичок у нашому дослідженні було вибрано діючу концепцію організації професійної підготовки працівників міліції.

Запропонована концепція в нашому дослідженні визначає основний напрям вдосконалення підготовки працівників міліції до дій в типових та екстремальних ситуаціях, розвиток їхніх професійних умінь та навичок.

У діяльності працівників міліції одним із найбільш складних є питання чіткості, оперативності та правильності дій під час виконання службових обов'язків. Ефективність діяльності працівників міліції багато в чому залежить від своєчасного прийняття правильного рішення в типових та екстремальних ситуаціях. Від того, який зміст вкладається в поняття "типова ситуація", "екстремальна ситуація", від точного їх формулювання залежить мета та рівень тактичної підготовки працівників органів внутрішніх справ, забезпечення особистої безпеки. Важливу роль у цьому відіграє тактична та психологічна готовність, психічний стан працівника до дій у типових та екстремальних ситуаціях.

З психологічної точки зору, за даними дослідження С.О. Ларіонова, переважну більшість типових ситуацій службової діяльності складають ситуації професійного спілкування з різними категоріями працівників та громадян. Так, 63 % ситуацій містять у назві слова "спілкування" або "розмова": розмова з безпосереднім керівником; розмова з начальником відділу; спілкування з колегами; спілкування зі злочинцями та правопорушниками, представниками маргінального прошарку суспільства тощо. За критеріями часу було обрано 15 % ситуацій: прихід на роботу; ранкова нарада; вечірня нарада; затримка на роботі. Останнім критерієм вибору ситуацій був просторовий, 15 % диференціюються залежно від місця протікання: виїзд на місце події; виїзд до керівного органу тощо [1, с. 9].

Можна погодитись з цим твердженням, оскільки психологічний фактор, що виражається в психічних станах працівників правоохоронних органів при виникненні типових ситуацій їхньої службової діяльності, становить основу успішного виконання

оперативно-службових завдань, однак слід зауважити узагальнюючий характер типових ситуацій, які виникають з працівниками під час несення служби.

Гранню, яка відокремлює типові службові ситуації, які виникають у процесі спілкування з різними категоріями працівників і громадян, від ситуацій, що виникають під час виконання оперативно-службових завдань, є можливість виникнення загрози життю та здоров'ю працівника міліції. Типові службові ситуації для органів внутрішніх справ трапляються в повсякденній діяльності працівників міліції по забезпеченню охорони громадського порядку, проведенні профілактичних заходів, затриманні правопорушників.

Загалом до типових ситуацій, які виникають під час несення служби працівниками органів внутрішніх справ у повсякденній діяльності, на нашу думку, можна віднести: припинення порушення громадського порядку, перевірка документів у громадян, затримання та доставляння до ОВС правопорушника, особистий огляд особи, профілактична бесіда з правопорушником.

У випадках виконання службових обов'язків працівниками міліції, що пов'язане з підвищеною небезпекою для особистого життя та здоров'я, виникає екстремальна ситуація.

У словнику іншомовних слів термін "екстремальний" (граничний, крайній) походить від слова "екстремум" (лат. extremum – крайнє) – найбільше й найменше значення функції; вживається для об'єднання понять максимуму та мінімуму [2, с. 577].

З точки зору юриспруденції, екстремальна ситуація – це стан життєдіяльності людини, суб'єктивно усвідомлюваний нею як такий, що загрожує її фізичному та психічному здоров'ю [3, с. 351].

Зміст поняття екстремальної ситуації охоплює всю сукупність обставин ускладнення оперативної обстановки, що можуть виникнути в процесі діяльності працівників органів внутрішніх справ.

У науковій літературі та у відомчих нормативно-правових актах досить широко розглядається питання щодо здатності виконувати працівниками правоохоронних органів оперативно-службові завдання в ситуаціях, коли їхньому життю і здоров'ю загрожує небезпека.

На думку О.І. Остапенка, успіх боротьби зі злочинністю значною мірою залежить від професійної майстерності, досвіду та рівня бойової підготовки особового складу ОВС. У повсякденній діяльності працівники міліції часто діють у екстремальних ситуаціях, коли виникає необхідність затримання злочинців. При цьому під екстремальною ситуацією розуміється виникнення виняткових обставин, які характеризуються небезпекою, інформаційною невизначеністю, дефіцитом часу, швидкістю та динамічністю перебігу події, недостатньою законодавчою врегульованістю та протидією з боку злочинців в обстановці, що склалася [4, с. 6].

І.В. Власенко та А.Ю. Федоркін зазначають [5, с. 177–179], що екстремальна ситуація є раптово виникаюча та часто змінювана ситуація, що становить найбільшу небезпеку, до якої людина не адаптована. Вона виникає, як правило, під час виконання працівником ОВС оперативних завдань, призводить до дестабілізації поведінки людини, зриву поставленого завдання при проведенні оперативної роботи та, у зв'язку з цим, до можливого травматизму і загибелі. Найбільш небезпечними, на їх погляд, вважаються такі екстремальні ситуації: неочікуваний напад на працівників міліції (засідки); масові безладдя; стихійні лиха; затримання озброєних злочинців та підозрюваних; застосування вогнепальної зброї та спеціальних засобів; штурмова операція по затриманню групи озброєних злочинців; переслідування злочинців чи підозрюваних на автотранспорті; звільнення заручників тощо.

Поняття і класифікація екстремальних ситуацій, запропоновані І.В. Власенком та А.Ю. Федоркіним, доволі змістовні, проте, на нашу думку, вимагають деякого переосмислення та доповнення.

Г.В. Федотова зазначає [6, с. 256], що зважаючи на практичну значущість класифікації екстремальних ситуацій, з метою підвищення якості тактичної та психологічної підготовки працівників органів внутрішніх справ, слід враховувати оцінку рівня небезпеки ситуації для життя та здоров'я людей.

Таким чином, працівникам міліції слід усвідомлювати відсутність екстремальних ситуацій, які мають низький рівень небезпеки, а також зважати на тактичні та ситуативно-психологічні чинники, дія яких спричиняє настання неминучих наслідків у ході виникнення екстремальної ситуації.

У цілому екстремальні ситуації, які виникають з працівниками органів внутрішніх справ під час несення служби, на нашу думку, можна кваліфікувати таким чином:

– несення служби при виникненні надзвичайної ситуації: оперативна оцінка обстановки та прийняття рішень, охорона громадського порядку в небезпечних умовах, припинення мародерства, охорона об'єктів, карантинні заходи, ліквідація наслідків надзвичайної ситуації, евакуація з небезпечного району населення, дії в умовах масової чи групової загибелі населення;

– несення служби в умовах ускладненої оперативної обстановки та проведення спецоперації: переслідування озброєних злочинців, заходи та дії по пошуку озброєних злочинців, огляд місцевості й приміщень, застосування спеціальних засобів, вогневий контакт.

Успішне вирішення оперативно-службових завдань працівниками міліції в типових та екстремальних ситуаціях у значній мірі залежить від теоретичних знань та практичних навиків з тактико-спеціальної підготовки.

Аналіз чинних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність міліції, а також літературних та дисертаційних джерел вказує на те, що на сьогодні відсутня єдина термінологія в дефініціях "типові ситуації", "екстремальні ситуації"; відсутній чіткий перелік типових та екстремальних ситуацій, особливостей тактичних дій працівників міліції при виникненні таких ситуацій.

Водночас у діяльності працівників міліції одним із найбільш складних є питання чіткості, оперативності та правильності дій під час виконання оперативно-службових завдань у складі груп під час проведення спеціальних операцій.

Роль тактико-спеціальної підготовки працівників органів внутрішніх справ України в сучасних умовах, як підтверджує досвід виконання оперативно-службових завдань у різних регіонах нашої країни зі складною оперативною обстановкою, а також участь у спеціальних операціях, зокрема в антитерористичній операції на Сході України, досить велика. Це, насамперед, обумовлено тим, що велике значення в досягненні позитивного результату під час проведення спеціальної операції продовжують зберігати загальні принципи ведення силових дій, а також великі можливості, якими володіє оперативно-службова діяльність у ході окремих операцій.

У процесі тактико-спеціальної підготовки важливе значення має формування в тих, хто навчається, умінь та навичок застосовувати отримані теоретичні знання на практиці.

У зв'язку з цим, актуальним питанням стає розробка найбільш якісної моделі організації тактико-спеціальної підготовки в системі службової підготовки та її відповідного відомчого нормативного закріплення. Низка ініціатив у цьому напрямі вже реалізується. Зокрема, у співпраці МВС України з Національною академією внутрішніх справ розроблено методичні рекомендації щодо використання

тактичного містечка під час проведення практичних занять з тактико-спеціальної підготовки та методичні рекомендації щодо використання страйкбольного та пейнтбольного обладнання в системі службової підготовки працівників органів внутрішніх справ. Зауважимо, що методичні рекомендації мають лише роз'яснювальний, інформаційний характер і не встановлюють правових норм, тому не є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами.

Таким чином, з метою підвищення ефективності діяльності працівників міліції в типових та екстремальних ситуаціях доцільно вдосконалити порядок організації тактико-спеціальної підготовки працівників міліції шляхом запровадження найбільш раціональної моделі її організації.

Подальше вдосконалення системи організаційно-правових заходів у сфері професійної підготовки повинно передбачати внесення відповідних поправок і пропозицій до наказу МВС України від 13.04.2012 № 318 "Про затвердження Положення з організації професійної підготовки осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ України", а також формування загальних концептуальних підходів до організації тактико-спеціальної підготовки в системі службової підготовки.

У цьому контексті варто наголосити на тому, що ефективність підготовки особового складу до дій в типових та екстремальних ситуаціях, а також під час проведення спеціальних операцій багато в чому залежить від запозичення відповідних стандартів у зарубіжних країн. Проте таке запозичення не може відбуватися шляхом прямого перенесення нормативно-правової бази, що регламентує роботу підрозділів поліції інших країн, у правову систему України та моделі проведення підготовки підрозділів правоохоронних органів інших держав – у систему професійної підготовки ОВС України без здійснення відповідної адаптації, враховуючи особливості виконання оперативно-службових завдань.

Дійсно, зарубіжний досвід є важливим, оскільки дає можливість побачити конкретну ефективність або неефективність окремих елементів моделі професійної підготовки працівників міліції до дій у типових та екстремальних ситуаціях під час виконання оперативно-службових завдань, проведення спеціальних операцій.

Вироблення систематичного підходу в оцінці обстановки, прийняття рішення про виконання поставлених завдань у різних обставинах залежить від рівня професійної майстерності працівників міліції.

Низька кваліфікація працівників є головною причиною непрофесійності при розкритті та розслідуванні злочинів. Поряд з цим, через недостатній професійний рівень певна частина працівників ОВС України в типових та екстремальних ситуаціях діють неграмотно, внаслідок чого дістають поранення та гинуть. Варто зазначити, що вдосконалення тактико-спеціальної підготовки працівників ОВС України залежить від змін традиційних підходів в організації службової підготовки.

Керівництво МВС України приділяє особливу увагу організації навчання в системі службової підготовки, зокрема з тактико-спеціальної підготовки як однією з її складових. Вимога однозначна: кожен працівник міліції повинен мати достатній рівень фахової підготовки, а керівники всіх рівнів – забезпечити всі умови для безперервного процесу оволодіння необхідними знаннями та навичками.

МВС України проводиться робота з навчання особового складу в рамках Міжнародної програми підвищення кваліфікації для органів кримінального розслідування Департаменту юстиції США/ІСІТАП практичних тренувань з тактики самоконтролю та захисту, групової тактичної підготовки. У рамках зазначеної вище програми проводились заняття, на яких обговорювались питання щодо порівняльної характеристика нормативно-правової бази міліції України та

поліції США, особливості застосування сили під час виконання професійних обов'язків, забезпечення особистого захисту поліцейських. Саме така співпраця дає можливість вдосконалити проведення занять з тактико-спеціальної підготовки в системі службової підготовки.

Тактична підготовка працівників міліції дає змогу успішно вирішувати оперативно-службові завдання, що стоять перед ними в умовах сьогодення. Основна мета тактико-спеціальної підготовки − виробити й удосконалити в кожного працівника ОВС індивідуально, у складі нарядів та груп практичні навички, оволодіти спеціальними уміннями, необхідними для успішного виконання оперативно-службових завдань.

На базі Національної академії внутрішніх справ на вимогу МВС України проводиться робота та розроблені рекомендації щодо можливості використання страйкбольного та пейнтбольного обладнання в системі службової підготовки працівників органів внутрішніх справ.

У тактико-спеціальній підготовці корисне використання таких пристроїв для створення обстановки змагальності або відтворення бойового контакту між працівником міліції (оперативною групою) та правопорушником (групою правопорушників), тому що використання пристроїв дозволяє працівникам міліції "заглибитись" в обстановку, яка наближена до реальної, а керівнику заняття дозволяє більш наглядно показати результати підготовки працівника міліції, зробити аналіз результатів та висновки, окреслити шляхи усунення недоліків.

Як зазначає В.Е. Лаухін, використання навчально-імітаційного стрілкового обладнання на заняттях з тактико-спеціальної підготовки дозволяє формувати в тих, хто навчається, професійно значущі якості: відповідальність, колективізм, взаємовиручку [7, с. 9−10].

Для якісної підготовки працівників міліції до дій у типових та екстремальних ситуаціях необхідне створення належної навчально-матеріальної бази, яка б забезпечила навчання особового складу діям в обстановці, максимально наближеній до реальності, формування та удосконалення за короткий термін практичних навичок, а також високих морально-вольових якостей. У сучасних реаліях успішне вирішення завдань працівниками міліції можливе лише за умови відпрацювання ситуацій, які виникають під час служби з використанням навчальних споруд. Водночас комплекс споруд, який використовується на базі навчальних центрів, училищ професійної підготовки працівників міліції та в базових органах й підрозділах ОВС України, не дає можливість у повній мірі забезпечити якісну підготовку працівників міліції з тактико-спеціальної підготовки.

У зв'язку з цим, успішне вирішення зазначеної проблеми можливе лише за умови створення та ефективного використання тактичного містечка при проведенні практичних занять з тактико-спеціальної підготовки в системі службової підготовки.

Створення тактичних містечок на базі навчальних центрів, училищ професійної підготовки працівників міліції та в базових органах і підрозділах ОВС України дає змогу відпрацьовувати ситуації з працівниками міліції в контексті та манері, що є максимально наближеними до реальності.

Таким чином, не відмовляючись від раніше набутого та запозичивши світовий досвід з питань підготовки працівників міліції до дій у типових та екстремальних ситуаціях, сьогодні є можливість вдосконалити тактико-спеціальну підготовку в системі професійної підготовки працівників міліції, привести у відповідність нормативно-правову базу, що регламентує її проведення.

Перспективами подальших розвідок у цьому напрямі є вивчення шляхів вдосконалення ефективності тактико-спеціальної підготовки в системі професійної

підготовки, формування загального концептуального підходу щодо її організації. Також доцільно підготувати відповідні пропозиції і зміни до відомчих нормативно-правових актів стосовно організації та проведення тактико-спеціальної підготовки для працівників міліції в системі професійної підготовки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Ларіонов С.О.* Особливості переживання працівників органів внутрішніх справ негативних психічних станів у типових ситуаціях службової діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 19.00.06 / С.О. Ларіонов. – Х., 2011 – 23 с.

2. Словарь иностранных слов / под общ. ред Ф.Н. Петрова. – 17-е изд., испр. – М. : Изд-во “Русский язык”, 1988. – 608 с.

3. Юридична енциклопедія : 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : “Укр. енцикл.”, 1998. – Т.2 : Д–Й. – 1999. – 744 с. : іл.

4. *Остапенко О.І.* Тактика підготовки персоналу органів внутрішніх справ для проведення спеціальних операцій (засоби, форми і методи) : посібник / О.І Остапенко, В.В. Новіков, Л.І. Чистоклєтов. – Львів, 2002. – 136 с.

5. *Власенко И.В.* Анализ эмоционального стимулирования работника милиции в экстремальных условиях / И.В. Власенко, А.Ю. Федоркин // Право і безпека. – 2005. – № 4 (3).– С. 177–179.

6. *Федотова Г.В.* Екстремальні ситуації у службовій діяльності працівників міліції / Г.В. Федотова // Наука і правоохорона. – № 3 (21). – 2013. – С. 253–258.

7. *Лаухин В.Е.* Использование учебно-имитационного стрелкового оборудования при проведении занятий по основам личной безопасности сотрудников ОВД : учебное наглядное пособие. – Н. Новгород, 2014 – 78 с.

Отримано 10.02.2015

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOKHORONA

SCIENCE JOURNAL

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 05.05.2015.
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.