

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!

Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА № 2(28), 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 правоохоро-
на" включено до Пере-
ліку наукових фахових ви-
дань України відповідно до
списку згідно з додатком 9
(юридичні науки)

**Зареєстровано
Міністерством
юстиції України**
Свідцтво про державну
реєстрацію друкованого
засобу масової інформації:
серія КВ
№ 13082-1966Р
від 21.08.2007 р.

**Рекомендовано
до друку** Вченою радою
Державного науково-
дослідного інституту
МВС України
(протокол
від 24.06.2015 р. № 3)

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. ГЕСЦЬ, 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. ШЕМПУЧЕНКО

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 ТА ПРОЦЕС

Проценко Т.О., Логвиненко О.І. Адміністративно-правове забезпечення екологічної безпеки в Україні: виклики сьогодення	5
Ткаченко В.В. Європейський досвід протидії правопорушенням, що вчиняються футбольними хуліганами	10
Білоус В.Т., Плугатар Т.А. Концептуальні питання реформування Міністерства внутрішніх справ України як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики	16
Клименко О.В. Удосконалення діяльності регуляторних органів державного та регіонального рівнів щодо забезпечення формування і реалізації державної регуляторної політики у сфері господарювання	25
Циганов О.Г. Місце та роль органів внутрішніх справ зарубіжних країн у забезпеченні якості та доступності адміністративних послуг, що надаються населенню	34
Коллер Ю.С., Кукулюк О.В. Правомірність використання працівниками патрульної служби засобів аудіо-, відеофіксації	42
Заросило В.В. Адміністративно-правові основи розвитку поняття масових культурно-видовищних заходів	48
Заросило Н.В. Визначення понять “органи місцевої влади”, “органи місцевого самоврядування” та “громадські об'єднання”, їх взаємодії та їх адміністративних повноважень	55
Лисенко С.О. Моделі охорони безпеки підприємств та їх формування	59
Осадча О.В. Шляхи удосконалення правового регулювання присвоєння вчених звань в Україні	63
Селезньова О.М. Аналіз явища інформаційної свідомості з позиції інформаційного права	69
Шапочка Т.І. Окремі аспекти застосування зброї в Україні	74
Квасневська Н.Д. Судово-правова політика в умовах реформування судоустрою та судочинства: позитивні та проблемні моменти	80
Черниш В.О. Адміністративно-правовий статус суб'єктів контролю за діяльністю розвідвальних органів України	86
Гош Д.В. Підстави та умови вступу прокурора в провадження у справах про адміністративні правопорушення	92
Кобилянський О.М. Ознаки адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури	98

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Бараненко Б.І., Богучарова О.І., Криволапчук В.О. Методологія теорії та практики оперативно-розшукової діяльності в контексті психологічного (суб'єктно-діяльнісного) підходу	104
Дрозд В.Г. Початок досудового розслідування в кримінальних провадженнях, пов'язаних із заподіянням тяжких тілесних ушкоджень	114
Климчук В.П. Проблемні питання оперативно-розшукового доказування в сучасних умовах після оновлення кримінального процесуального законодавства України	120

Олійник Н.А., Якимчук Б.В. Освідчення у кримінальних провадженнях за фактами організації або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів	127
---	-----

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

Карчевський М.В. Стратегічне планування кримінально-правового регулювання: постановка проблеми	134
Лащук Є.В. Мета і завдання кримінально-правової політики України	139
Свірін М.О. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за законодавством України	146
Бова А.А. Динаміка середньої зарплати та умисних убивств в Україні	154
Федотова Г.В. Історико-правові засади формування інституту кримінального проступку в Україні	161
Собур С.В. Питання правового регулювання профілактики кримінальних правопорушень серед неповнолітніх, які належать до радикально налаштованих молодіжних угруповань	170
Кирієнко Л.А. Міжнародний досвід протидії тероризму	175
Пампура І.І. Шляхи запобігання та виявлення шахрайства	185

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

Лесько А.О. Вирішення судом питання про можливість розгляду справи за відсутності окремих учасників цивільного процесу	193
---	-----

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

Рядінська В.О. Питання класифікації доходів фізичних осіб, що оподатковуються відповідно до законодавства України (частина друга)	199
Проценко А.Т. Правове регулювання електронної комерції: зарубіжний досвід країн з розвинутою економікою	209
Єрко Г.Г. Поняття “державна фінансова підтримка” за законодавством України	216
Доля Л.М. Децентралізація влади та реформування міжбюджетних відносин	223

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА

Кушнар'єв С.В., Осьмак С.Г. Правові та психологічні особливості ресоціалізації неповнолітніх засуджених	229
Котляр Ю.В. Визначення норм виконання психодіагностичної методики Басса-Дарки для категорії працівників ОВС	235
Амонс М.О. Особливості колективу засуджених ув'язнених. Правила безконфліктного співіснування у такому колективі	243

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

Пальченкова В.М. Сучасний погляд в теорії права на поняття соціального контролю	249
Халилова Ш. Юридическая помощь как основная гарантия на справедливое судебное разбирательство	255
Агалиева Д.А. Юридическая природа международного туристского права	262

Шюкюров Г. Интернет-право и свобода информации 267

Тапдыгов С.Н. Теоретические и практические аспекты места судебной власти в системе разделения властей по конституции Азербайджанской Республики 275

СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

Колос М.І. Українська кримінально-правова політика 1917–1921 років 281

РЕЦЕНЗІЇ

Іщенко А.В. Історико-правове дослідження генезису сискної поліції на Україні за часів Російської імперії 294

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.9:502.58](477)'06

Т.О. Проценко,
доктор юридичних наук, професор

О.І. Логвиненко,
кандидат юридичних наук, доцент

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

Одна з проблем, що виникають сьогодні в сфері екологічної безпеки, на погляд авторів, насамперед спричинена тим, що збереження, охорону і відтворення природного середовища забезпечує те саме відомство, що водночас здійснює і контроль та користування об'єктами навколишнього середовища. Проведено аналіз сфер діяльності, окремих завдань та функцій Міністерства екології та природних ресурсів України. Відповідно, запропоновано вдосконалити нормативно-правове підґрунтя у сфері екологічної безпеки й створити цілісний і досконалий механізм її адміністративно-правового регулювання в Україні.

Ключові слова: навколишнє природне середовище, глобальне забруднення, екологічна безпека.

Одна из проблем, возникающих сегодня в сфере экологической безопасности, по мнению авторов, прежде всего вызвана тем, что сохранение, охрану и воспроизводство природной среды обеспечивает то же ведомство, что одновременно осуществляет контроль и пользование объектами окружающей среды. Проведен анализ сфер деятельности, отдельных задач и функций Министерства экологии и природных ресурсов Украины. Соответственно, предложено усовершенствовать нормативно-правовую основу в сфере экологической безопасности и создать целостный и совершенный механизм ее административно-правового регулирования в Украине.

Ключевые слова: окружающая природная среда, глобальное загрязнение, экологическая безопасность.

One of the problems arising today in the sphere of ecological safety according to authors, first of all is caused by the fact that the preservation, protection and reproduction of an environment is provided by the department which at the same time exercises the control and use of the objects of an environment. The analysis of the fields of activities, several tasks and functions of the Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine is carried out. So, it is offered to improve the standard and legal basis in the sphere of ecological safety and to create the complete and perfect mechanism of its administrative and legal regulation in Ukraine.

Keywords: natural environment, global pollution, ecological safety.

Сьогодні рівень екологічної небезпеки зумовлений насамперед наслідками діяльності людини, яка зрештою починає розуміти, що природу потрібно

сприймати у кількох аспектах: як могутню силу і як крихкий організм, який можна зруйнувати недбалими діями. Нещодавня пожежа у Василькові, непорядковані звалища сміття навколо міст по всій країні, горіння торф'яників, сухої трави, вирубування лісів, забруднення річок і озер, незаконний видобуток бурштину переконливо доводять це. Міжнародна спільнота визнає, що небезпека глобальної екологічної катастрофи й екологічна загроза існуванню людської цивілізації спричинені науково-технічним прогресом.

З середини XX століття екологічні негаразди призвели до суттєвих негативних наслідків: вже знищено значні масиви лісів; втрачено ґрунти сільськогосподарського призначення; вкрай виснажені біоресурси Світового Океану, морів, річок та інших водоймищ, збідніло на понад 100 видів хребетних біорозмаїття планети і під загрозою зникнення перебувають ще 600 видів. Органічне сміття людство виробляє в 2000 разів швидше, ніж вся біосфера. Глобальне забруднення навколишнього середовища призвело до потепління – середньорічна температура вже підвищилася на 0,3–0,6 градусів, і ці показники зростають, що може призвести до масового танення льодовиків і підвищення рівня моря та затоплення прибережних регіонів і островів. У багатьох регіонах не вистачає прісної води та чистого повітря. Почастішали природні катаклізми: повені, землетруси. Глобальне забруднення навколишнього середовища супроводжується зниженням імунітету, погіршенням здоров'я людей, появою нових хвороб, негативними змінами в генофонді. З кінця минулого століття, усвідомлюючи, що стан довкілля безпосередньо залежить від діяльності людини, світове співтовариство почало активно виявляти дедалі більшу зацікавленість в його охороні, забезпеченні сталого розвитку країн і регіонів для збереження довкілля в інтересах майбутніх поколінь. Окремі питання щодо проблематики окреслених питань знайшли своє відображення у працях вчених В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, Ю.С. Шемшученка, Ю.М. Тодико, С.Б. Гавриша, О.С. Заржицького, А.Б. Качинського, Б.Г. Розовського, В.І. Курила, В.А. Липкана, В.Л. Мунтяна, Л.О. Бондаря, В.В. Петрова та ін.

Як правова категорія екологічна безпека тлумачиться доволі різнопланово, однак, здебільшого науковці зосереджували увагу лише на проблемах довкілля [1, с. 117; 2, с. 4]. Слід зазначити, що останніми роками екологічну безпеку вчені-правознавці почали розглядати значно ширше: як частину міжнародної екологічної безпеки, складову частину національної безпеки, діяльність держави щодо забезпечення життєво важливих екологічних інтересів; захист людини і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; умову збереження здоров'я людей і забезпечення сталого соціально-економічного розвитку; боротьбу з екологічно небезпечними наслідками діяльності людини тощо [3, 4, 5, 6, 7, 8, 9].

Зважаючи на сучасний стан навколишнього середовища і відсутність упорядкованої системи нормативно-правових актів та єдиної концепції забезпечення екологічної безпеки, держава відповідно до міжнародних стандартів визначила одним зі стратегічних завдань проведення реформи у сфері екологічної безпеки для забезпечення гармонійного розвитку людини і збереження навколишнього середовища для майбутніх поколінь [10].

Низка проблем, що виникають сьогодні в сфері екологічної безпеки, регулюється нормами міжнародного права. Проте вони не можуть застосовуватися однаковою мірою до всіх частин земної кулі, оскільки кожен регіон має власні природні особливості, природні ресурси, різні рівні економічного розвитку й ступінь забруднення. Відтак, відповідно до рівня розвитку і міжнародних стандартів кожна країна встановлює правила користування природними ресурсами і відповідальність за їх порушення.

В Україні питаннями екологічної безпеки опікується низка державних структур, серед яких чільне місце посідає Міністерство екології та природних ресурсів України. У Законі України “Про охорону навколишнього природного середовища” український законодавець вперше визначив, що саме державні органи влади мають вживати заходів із екологічної безпеки. У ст. 1 названого Закону зазначається: завданням законодавства про охорону навколишнього природного середовища є забезпечення екологічної безпеки [11, ст. 546]. Міністерство екології та природних ресурсів України відповідно до Положення “Про Міністерство екології та природних ресурсів України” [12] є у системі центральних органів виконавчої влади головним органом. В Положенні законодавець чітко визначив сфери, на які поширюється компетентність діяльності міністерства, котрі, на наш погляд, можна поділити на кілька груп – збереження і охорони природного середовища, відтворення, контролю, наукового забезпечення та користування об’єктами навколишнього середовища (абзац другий п. 1).

Збереження і охорони навколишнього середовища	Відтворення	Контроль	Наукове забезпечення	Користування
Охорона навколишнього природного середовища, екологічної та біологічної, генетичної та радіаційної безпеки, поводження з відходами, зокрема радіоактивними пестицидами та агрохімікатами, охорона природних ресурсів (надр, поверхневих і підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України; збереження біо- та ландшафтного розмаїття; охорона земель; формування та збереження екологічної мережі; збереження озонового шару; організація та охорона природно-заповідного фонду; розвиток водного господарства і меліорація земель.	Відтворення та охорона природних ресурсів, ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи, радіаційний захист; відтворення природних ресурсів (надр, поверхневих і підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України; відтворення біо- та ландшафтного розмаїття; відтворення земель.	Здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.	Регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання в межах компетенції вимог Рамкової конвенції ООН про зміну клімату та Кіотського протоколу до неї; геологічне вивчення та раціональне використання надр; геологічне вивчення використання надр.	Раціональне використання природних ресурсів (надр, поверхневих і підземних вод, внутрішніх морських вод і територіального моря, атмосферного повітря, лісів, тваринного (у тому числі водних живих ресурсів, мисливських та немисливських видів тварин) і рослинного світу та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України (далі – природні ресурси); сталого використання біо- та ландшафтного розмаїття; використання екологічної мережі; використання природно-заповідного фонду.

З наведеного нами поділу сфер діяльності Міністерство екології та природних ресурсів України чітко простежується, що збереження, охорону і відтворення

природного середовища має забезпечувати те саме відомство, що водночас здійснює і контроль та користування об'єктами навколишнього середовища. Серед покладених на Міністерство охоронних завдань – охорона навколишнього природного середовища; реалізація екологічної безпеки; біологічна й генетична безпека (згідно з компетенцією); поводження з відходами (без врахування радіоактивних), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, визначення й використання природних ресурсів; використання екологічної мережі; використання природно-заповідного фонду; використання надр; використання, щоправда, за зауваженням законодавця, – невиснажливе, біо- та ландшафтного різноманіття (п. 3).

Відповідно до визначених завдань Міністерство екології та природних ресурсів України у сфері раціонального використання, відтворення й охорони об'єктів тваринного і рослинного світу, біо- та ландшафтного різноманіття, формування, збереження та використання екологічної мережі: здійснює управління формуванням, збереженням і використанням національної екологічної мережі (п/п. и п. 5); у сфері організації, охорони та використання природно-заповідного фонду: забезпечує нормативно-правове регулювання з питань щодо: спеціального використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду (п/п. а п. 6). Таким чином, Міністерство екології та природних ресурсів України поєднало в собі функції з користування цими природними об'єктами й водночас збереження й охорони.

Ймовірно, саме через те, що функціями охорони й збереження, з одного боку, та користування, з іншого, наділений один орган центральної державної влади, на територіях Рівненської, Волинської і частини Житомирської областей триває незаконний видобуток бурштину, що завдає надзвичайної шкоди не лише навколишньому природному середовищу, коли замість лісу залишаються «лісі галявини», а й здоров'ю та життю людей, які беруть участь в цьому.

З-поміж проаналізованих пропозицій вчених [13, 14, 15, 16, 17, 18, 19], які вважають, що на часі реформування центральних органів державної влади, зокрема, і у сфері екологічної безпеки, нам імпонує позиція В.О. Зуєва, на думку якого було б доцільним “розмежувати ці органи на основі поресурсового підходу та диференціації повноважень з розпорядження природними об'єктами і контрольно-інспекційних повноважень. Відтак, структура центральних органів державної влади складалася б з двох відомств за повної відсутності ознак підлеглості одне одному” [15]. Це цілком стосується і центральних органів державної влади, які наділені повноваженнями у сфері екологічної безпеки. Так, відповідно до сфери, на яку поширюється компетентність діяльності центральних органів влади, та на основі поресурсового підходу й диференціації повноважень, логічно було б розмежувати Міністерство екології та природних ресурсів на два рівнозначних органи центральної державної влади. У переліку функцій центрального органа, який здійснюватиме повноваження у сфері збереження і охорони, необхідно закріпити: контрольно-інспекційну, “погоджувальну (у частині погодження лімітів використання природних об'єктів на рівні держави та адміністративно-територіальних одиниць), експертну, інспекційну (з перевірки дотримання екологічного законодавства підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності), інформаційну” [15] (інформації про стан навколишнього природного середовища та результати своєї діяльності). Центральний орган у сфері наукового забезпечення та користування об'єктами навколишнього середовища (“поресурсового управління” [15]) здійснюватиме науково-організаційну, інформаційно-навчальну (інформування про стан навколишнього природного середовища та проведення

навчальних заходів), екологічного-моніторингову функції. На наш погляд, для цього насамперед слід вдосконалити нормативно-правове підґрунтя у сфері екологічної безпеки відповідно до реалій сьогодення й створити цілісний і досконалий механізм її адміністративно-правового регулювання в Україні з урахуванням відповідальності як фізичних осіб, так і суб'єктів господарювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Случик В. Місце екологічної безпеки в системі національної безпеки та її значення в Євроінтеграційному процесі України / В. Случик, М. Матківський // Вісник Прикарпатського національного університету ім. Василя Стефаника. – 2009. – № 27. – С. 115–118.
2. Яцик А.В. Екологічна безпека : момент істини / А.В. Яцик // Охорона біологічного різноманіття: матеріали наукового семінару. – Київ, 2000. – 344 с.
3. Гаврилишин Б. Стратегія сталого розвитку та європейська модель “Еко-соціальної ринкової економіки” як основа конкурентноздатної України в сучасну епоху / Б. Гаврилишин, В. Вовк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : //www.greenkit.net/Members/intereco/strategy](http://www.greenkit.net/Members/intereco/strategy).
4. Васюта О.А. Екологічна політика України на зламі тисячоліть : моногр. / О.А. Васюта. – К. : КМУ, 2003. – 306 с.
5. Веклич О.О. Потрібен “євроремонт” економічного механізму екологічного регулювання / О.О. Веклич, В.В. Бугас // Вісн. НАН України. – 2006. – № 3. – С. 49–57.
6. Хлобистов Є.В. Фінансові механізми екологічної політики/ Є.В. Хлобистов // Стратегія розвитку України (економіка, соціологія, право): наук. журн. – Вип. 3–4 / гол. ред. О.П. Степанов. – К. : НАНУ, 2004. – С. 744–752.
7. Андреева Н.Н. Экологически ориентированные инвестиции : выбор решений и управление : монография / Н.Н. Андреева. – Одесса : ИПРЭЭИ НАН Украины, 2006. – 536 с.
8. Журавльова Ж. Стратегія екологічної безпеки України у контексті міжнародного досвіду / Ж. Журавльова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : //www.niss.gov.ua /Monitor/Jul08/21.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/Jul08/21.htm).
9. Азаров С.І. Становлення екологічної безпеки як наукової дисципліни / С.І. Азаров, Ю.В. Литвинов, В.Л. Сидоренко // Екологічна безпека та природокористування : зб. наук. пр. – К., 2012. – Вип. 11. – С. 43–48.
10. Стокгольмська Декларація (щодо питань навколишнього середовища Міжнародний документ, витяг від 16.06.1972 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : //zakon4.rada.gov.ua](http://zakon4.rada.gov.ua).
11. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1991. – № 41. – Ст. 546.
12. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента від 13.04.2011 № 452/2011 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 29. – Ст. 1258.
13. Качинський А. Б. Екологічна безпека України: системний аналіз перспектив покращання : монографія / А.Б. Качинський. – К. : НІСД, 2001. – 312 с. (Екологічна безпека ; вип. 5).
14. Писарев В. Экологическая безопасность как компонент национальной безопасности США / В. Писарев // США-ЭПИ. – 1997. – № 6. – С. 5–16.
15. Зуев В.А. Організаційно-правові аспекти природокористування та охорони навколишнього природного середовища [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В.А. Зуев ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 20 с.
16. Шмандій В. М. Екологічна безпека – одна з основних складових національної безпеки держави / В.М. Шмандій, О.В. Шмандій // Екологічна безпека. – 2008. – Вип. 1. – С. 9–15.
17. Регіональна екологічна безпека в системі сталого розвитку / О.В. Харламова, Т.Є. Ригас, М.С. Копил та ін. // Охорона навколишнього середовища промислових регіонів як умова сталого розвитку України : зб. статей VI Всеукр. науково-практ. конф. – Запоріжжя : ТОВ “Фінвей”, 2010. – С. 217–219.
18. Харламова О. В. Теоретичні основи управління екологічною безпекою техногенно навантаженого регіону / О.В. Харламова, М.С. Мальований, Л.Д. Пляцук // Екологічна безпека. – 2012. – Вип. 1(1). – С. 9–12.
19. Економічні аспекти екологічної безпеки : монографія / М.І. Сокур, В.М. Шмандій, П.С. Гаврилов та ін. – Кременчук : ПП Щербатих, 2011. – 200 с.

Отримано 22.03.2015

В.В. Ткаченко,

доктор історичних наук, професор

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ФУТБОЛЬНИМИ ХУЛІГАНАМИ

У статті розглянуто досвід окремих європейських країн щодо протидії правопорушенням, що вчиняються футбольними хуліганами. Зазначається, що ефективним способом профілактики правопорушень є використання відеоспостереження та ведення баз даних активних футбольних хуліганів. Крім того, позитивний ефект має створення спеціальних підрозділів, які займаються виключно проблемами протидії насильству та проявам расизму під час проведення футбольних матчів. Наведена пропозиція щодо запровадження в складі міліції громадської безпеки МВС України посад аналогічних “футбольним поліцейським” (детективам) та “спотерам”.

Ключові слова: зарубіжний досвід попередження правопорушень, футбольні хулігани, профілактика правопорушень.

В статье рассмотрен опыт отдельных европейских стран по противодействию правонарушениям, которые совершаются футбольными хулиганами. Отмечается, что эффективным способом профилактики правонарушений является использование видеонаблюдения и ведения баз данных активных футбольных хулиганов. Кроме того, положительный эффект имеет создание специальных подразделений, которые занимаются исключительно проблемами противодействия насилию и проявлениям расизма во время проведения футбольных матчей. Представлено предложение о введении в состав милиции общественной безопасности МВД Украины должностей, аналогичных “футбольным полицейским” (детективам) и “спотерам”.

Ключевые слова: зарубежный опыт предупреждения правонарушений, футбольные хулиганы, профилактика правонарушений.

In paper the experience of several European countries on the counteraction to offenses committed by football hooligans is considered. It is noted that an effective way of the prevention of offenses is the use of video surveillance and databases of active football hooligans. Besides it, the positive effect would have the creation of the special divisions dealing only with problems of counteraction to violence and manifestations of racism during football matches. The proposal about the introduction to the staff of the militia of public safety MIA Ukraine the positions similar to “the football police officers” (detectives) and “spoters” is offered.

Keywords: foreign experience of the prevention of offenses, football hooligans, prevention of offenses.

Події кінця 2013 – початку 2014 рр. стали причиною значної консолідації та радикалізації багатьох молодіжних організацій, особливо спільноти футбольних уболівальників, які брали найбільш активну участь у силовому протистоянні із правоохоронними органами під час масових акцій громадської непокори. Крім того, в останні роки спостерігається збільшення кількості фактів грубого порушень

громадського порядку з боку вболівальників під час проведення футбольних матчів, а також після їх завершення. Все частіше в засобах масової інформації можна зустріти повідомлення про правопорушення, вчинені футбольними фанатами, таких як хуліганство, акти вандалізму, інші дії, що загрожують безпеці громадян, та збереженості їх майна, а також створюють ризик зривання спортивних заходів.

Деякі групи та окремі футбольні хулігани цілеспрямовано відвідують спортивні та інші масові заходи з метою вчинення безпорядків, провокації зіткнення вболівальників між собою та з правоохоронцями, які забезпечують правопорядок. Останнім часом все частіше фіксуються факти вербування молоді із навколофутбольного середовища для участі в протестних акціях політичного та іншого характеру. Українські національні футбольні організації також фіксують все більше порушень з боку вболівальників на стадіонах, що відбивається на фінансовому становищі футбольних клубів. У 2014 році Контрольно-дисциплінарним комітетом Федерації футболу України було накладено штрафи на футбольні клуби "Карпати", "Ворскла", "Динамо-Київ" та "Шахтар" за використання їх вболівальниками піротехнічних засобів, скандування нецензурних виразів та інші неправомірні дії [1]. Усі ці факти ставлять перед наукою та практикою завдання вивчення позитивного досвіду європейських країн у сфері протидії правопорушенням футбольних хуліганів з метою його впровадження в Україні.

Окремі питання протидії правопорушенням з боку футбольних уболівальників висвітлені в роботах таких науковців, як Д.С. Бородавко, В.Л. Костюк, О.А. Мейтін, О.Г. Пелагеша, В.С. Сивухін. Питання впровадження в Україні досвіду правоохоронних органів зарубіжних країн розробляли А.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, О.В. Заросило, В.К. Колпаков та ін.

Дослідження спрямоване на вивчення позитивного досвіду європейських країн у сфері протидії правопорушенням, що вчиняються футбольними хуліганями та можливості його застосування в Україні.

Рух футбольних уболівальників умовно поділяється на формалізовані футбольні об'єднання – фан-клуби та неформальні об'єднання. У свою чергу члени неформальних футбольних об'єднань залежно від стилю підтримки улюбленої команди поділяються на "хуліганс" та "ультрас". Для "ультрас" характерний так званий італійський або експресивний стиль підтримки команди, що проявляється в різних перформансах на стадіонах (використання піротехніки, викидання на поле сторонніх предметів, вибігання на стадіон груп уболівальників та окремих осіб тощо). Для "хуліганс" або "хулів" характерний так званий англійський стиль підтримки команди, який виражається в пріоритеті насильства у відстоюванні інтересів улюбленої команди [2].

У європейських країнах досить давно існує система протидії хуліганським проявам під час проведення футбольних матчів. Найбільш цінним буде вивчення, насамперед, досвіду Великобританії в протидії футбольним хуліганам, оскільки саме там зародилося це явище, а сама країна була чемпіоном з футбольного хуліганства та проявів расизму на стадіонах.

Для англійських "хуліганс" характерні певні особливості. По-перше, вони масово подорожують з улюбленими командами за кордон, де в місцевих кафе розставляють національні прапори, гучно співають пісні англійською в підтримку своєї команди, таким чином створюючи незручності місцевим відпочиваючим та провокуючи їх на конфлікт. По-друге, за відсутності квитка на матч вони часто гуртуються у великий натовп, пропускають вперед декілька людей із квитками, а далі силою протискаються на стадіон. Ще однією з особливостей є те, що

більшість англійських футбольних хуліганів становлять чоловіки віком 30-40 років, тому проблеми з протиправною поведінкою серед неповнолітніх уболівальників практично відсутні [3].

З метою викорінення проявів насильства та расизму під час проведення футбольних матчів у Великобританії зусилля судових та правоохоронних органів, спортивного керівництва, футбольних клубів, гравців та уболівальників були об'єднані. Урядом країни були прийняті закони “Про безпеку на стадіонах”, “Про пожежну безпеку та безпеку в місцях проведення спортивних заходів”, “Про футбольних уболівальників”, впровадження яких сприяло створенню системи надійної безпеки під час підготовки та проведення футбольних матчів. Особливу увагу в зазначених законодавчих актах було приділено закріпленню жорстких вимог до конструкції футбольних стадіонів, пропускну режиму, системи оповіщення, санітарної, пожежної безпеки та шляхів евакуації, а також здійснення відеоспостереження та контролю за поведінкою уболівальників та спортсменів, як на території стадіону так і за її межами.

У Міністерстві внутрішніх справ Великобританії створено спеціальний підрозділ для координації діяльності, пов'язаної з уболівальниками. Він підпорядковується Міністру внутрішніх справ та здійснює нагляд за “футбольним законодавством”, діяльністю органу з виконання заборон на відвідування футбольних матчів, а також вивчає причини та умови хуліганської поведінки уболівальників. За кожним футбольним клубом закріплено двоє поліцейських – один проводить оперативну роботу, інший підтримує зв'язок з клубом та уболівальниками.

Збір, аналіз і передачу оперативних відомостей про “закоренілих” і організованих футбольних хуліганів у країні здійснює Футбольний розвідувальний відділ Національної служби кримінальної розвідки (NSIC). Співробітниками відділу використовуються особисте спостереження, розвідувальна робота серед уболівальників, отримання інформації від громадян, матеріали, відзняті камерами спостереження на стадіонах і спортивних майданчиках, а також прихованої зйомки. Прихована зйомка за діями уболівальників всередині і за межами стадіону визнається в суді речовим доказом.

Така інформація накопичується, узагальнюється та зберігається в комп'ютерній базі даних “Люпус”, яка створена спеціально для поліцейських управлінь та має широкий спектр застосування, від надання інформації про правопорушників до управління поліцейськими нарядами при проведенні масових заходів [3]. Поліція поділяє уболівальників на три категорії: А – лояльні (законослухняні прихильники футболу); В – при певних умовах можуть вчинити правопорушення (наприклад, при невірному суддівському рішенні, програші улюбленої команди або неадекватному відношенні до її гравців); С – затяті фанати, хулігани, ініціатори сварок та правопорушень (уболівальники, яких не цікавить перебіг матчу, їх основна мета – влаштування масових бійок, погромів тощо).

Одним із найефективніших заходів протидії футбольному хуліганству взагалі та насильству зокрема, який використовується у Великобританії, є заборона відвідування футбольних матчів. Такий превентивний захід може включати заборону на відвідування протягом певного часу, заборону відвідування матчів, які проводяться за кордоном та найсуворіше покарання – довічне позбавлення права відвідування стадіонів. За даними англійської поліції, 92 % осіб, до яких було застосовано рішення про заборону відвідувати футбольні матчі, надалі не допускали порушень [4, с. 8].

Крім того, широко використовується система штрафів як до самих уболівальників (кілька сотень фунтів стерлінгів), так і до футбольних клубів (можуть

сягати десятків тисяч фунтів стерлінгів). Слід зазначити, що в кожному конкретному випадку порушення порядку уболівальниками проводиться ретельний розгляд, оскільки відповідно до вимог Футбольної асоціації Англії повинно бути точно встановлено, чи приклав клуб необхідні зусилля, щоб відвернути інцидент та мінімізувати його наслідки. Це значить, що клуб можуть і не покарати навіть у випадку серйозних безпорядків, якщо доведено, що клуб доклав достатньо зусиль [5]. Як покарання також застосовується гра команди за порожніх трибун.

Для попередження правопорушень на виїзних матчах та надання допомоги в забезпеченні поліцейського контролю за англійськими футбольними уболівальниками закордоном працюють “футбольні поліцейські” (детективи) [3]. Вони співпрацюють з місцевими правоохоронними органами, патрулюють райони, де збираються англійські уболівальники, ведуть спостереження за підходами до стадіону перед початком матчу, використовуючи базу даних, виявляють відомих хуліганів, надають допомогу в прогнозуванні поведінки різних груп уболівальників, інформують про місця їх можливої появи. Як правило, уболівальники знають про присутність таких детективів у їх середовищі, а часто навіть знають їх в обличчя. Фактор присутності поліцейського детектива носить профілактичний характер – дисциплінує поведінку уболівальників на стадіоні та стимулює їх законослухняну поведінку.

Значна увага приділяється індивідуальним профілактичним бесідам як з клубними уболівальниками, так і з футболістами, яких інструктують про коректну поведінку під час матчу, щоб вони не залишали межі футбольного поля до закінчення гри, не наближалися до натовпу та не провокували своєю поведінкою протиправних дій серед уболівальників. Крім того, з метою уникнення провокації, суперечок та масових безпорядків поліція затримує порушників порядку лише під час перерв або після закінчення футбольних матчів [3].

Поліція Німеччини також має великий досвід у протидії футбольним хуліганам, особливо після забезпечення громадського порядку та безпеки під час проведення чемпіонату світу з футболу у 2006 році. Під час підготовки та проведення чемпіонату поліцейські тренувалися у спілкуванні з фанатами; моделювали ситуації виникнення сутичок з футбольними хуліганам та вивчали тактику боротьби з такими проявами; проводили спільні патрулювання з англійськими та австрійськими колегами з метою виявлення лідерів агресивно налаштованої молоді та вчасної локалізації конфліктів; активно використовувалося відеоспостереження на людних площах, де встановлювалися монітори для трансляції матчів, а також у місцях концентрації уболівальників з метою документування осіб, які провокували та планували агресивні дії [6; с. 122–123].

У Німеччині, так само як і у Великобританії, уболівальники поділяються на три категорії – А, В, С. У поліції є відомості про 9,5 тис. осіб, що належать до категорій уболівальників В і С, причому 2/3 з них – войовничі фанати. На відміну від Великобританії, найбільш активні фанати-правопорушники в Німеччині – це особи віком 18–25 років.

З метою попередження масових правопорушень на футбольних стадіонах Німеччини створено Інформаційний Центр із спортивних заходів, який координує діяльність поліцейських та інших правоохоронних органів, взаємодіє з футбольними клубами, веде облік та відпрацювання інформації про фанатів, взаємодіє із засобами масової інформації.

Для забезпечення міжнародної інформаційної взаємодії створено Національний футбольний інформаційний пункт, а також видано Довідник рекомендацій для міжнародного співробітництва поліції з попередження футбольного хуліганства,

в якому наводяться рекомендації з продажу квитків на футбольні матчі, попередження насильства на стадіонах тощо. Також за аналогією з Великобританією в поліції існують посади “спотерів”, які займаються “інформаційною розвідкою” серед фанатів. Серед уболівальників також гласно працюють поліцейські “інсайдери”, присутність яких чинить психологічний вплив на правопорушників та виступає стримуючим фактором [3].

У більшості німецьких земель прийнято закони про забезпечення безпеки глядачів, згідно з якими поліція має широкі повноваження для попередження правопорушень на стадіонах. Так, наприклад, за порушення, пов’язані із заподіянням шкоди, правопорушнику рішеннями клубів може бути винесена заборона на відвідування футбольних матчів терміном до 5 років. У 2002 р. така міра була застосована приблизно до 1,5 тис. фанатів. У разі невиконання цієї заборони правопорушник може бути засуджений до позбавлення волі на строк до шести місяців. Крім того, деякі політики вважають, що в чинному законодавстві можуть використовуватися не лише механізми виведення футбольних хуліганів зі стадіону, а й заборони відвідувати футбольні арени та домашній арешт [7].

Суддя може дозволити арештувати футбольного хулігана на час проведення матчу, якщо поліцією отримані достовірні відомості про намір виїхати до місця проведення футбольного матчу та вчинити правопорушення. З метою попередження виїзду войовничих фанатів за кордон на міжнародні футбольні матчі поліції надається право виносити фанатам категорії В та С попередження про відповідальність за самовільний виїзд, а також попередити, що за ними буде встановлено офіційний контроль.

Одним із превентивних заходів є тимчасове вилучення паспорта з метою виключення можливості придбання квитка на потяг чи літак. Законом передбачений і такий спосіб, як запрошення на профілактичну бесіду “фаната” в поліцейську дільницю під час проведення футбольного матчу. За неявки фанат може бути оштрафований на суму до 500 євро або підданий адміністративному арешту. Інформація про осіб, яким винесено таке обмеження, передається в прикордонні служби для контролю.

Також у Німеччині розроблена Концепція соціального запобігання об’єднання фанатів, яка передбачає форми та методи роботи соціальних працівників з фанатами вдома, на роботі, на стадіонах [3].

В Італії з метою запобігання правопорушенням з боку футбольних хуліганів на окремі категорії матчів здійснюється продаж виключно іменних квитків. Такі квитки необхідні на стадіонах, що вміщують понад 10 тис. глядачів. При покупці квитка в касі необхідно пред’явити документ, що засвідчує особу (для іноземця ним може стати закордонний паспорт). Крім того, італійські клуби нерідко отримують штрафи за поведінку вболівальників. Причому покарання за одну і ту ж провину значно відрізняються. Наприклад, за расистські вигуки в минулому сезоні “Лацио” був оштрафований на 8 тис. євро, а “Кальярі” – на 30 тис. євро [5].

У Польщі як стримуючий протиправну поведінку фактор також використовується попередження про відеозапис всього, що відбувається на трибунах під час матчу. Такі відеоматеріали визнаються доказом у суді проти осіб, які ініціювали або приймали участь у бійці. Крім того, на правопорушників накладаються обмеження щодо права займати певні посади в органах державної влади та місцевого самоврядування, правоохоронних органах [6, с. 123].

Цікавим прикладом превентивних дій є досвід Швейцарії та Австрії під час проведення фінальної частини Чемпіонату Європи з футболу 2008 року, коли в

цілому місті ввели обмеження на міцні алкогольні напої, вилучили з обігу скляний посуд та ввели по-футбольному брендovanі пластикові стакани [6, с. 124].

Російська Федерація чимало запозичила з досвіду Великобританії у сфері протидії насильству під час проведення футбольних матчів. 20 січня 2014 р. у Росії набув чинності так званий “закон про вболівальників”, який встановлює правила поведінки для глядачів і передбачає суворі покарання для футбольних хуліганів – штрафи за безлади на стадіонах сягатимуть до 500 доларів на особу за один раз, передбачені тривалі примусові громадські роботи для хуліганів – до 160 годин, а також 7-річна заборона на відвідування стадіонів [8].

Таким чином, досвід європейських країн щодо протидії проявам насильства з боку футбольних хуліганів свідчить, що ефективним способом профілактики таких проявів є використання відеоспостереження (гласного та прихованого) та ведення баз даних активних футбольних хуліганів, які наразі використовуються і в Україні. Крім того, з досвіду зазначених вище країн бачимо, що позитивний ефект має створення спеціальних підрозділів, які займаються виключно проблемами протидії насильству та проявам расизму під час проведення футбольних матчів.

З огляду на наведене, вважаємо за доцільне створити в країні систему запобігання протиправним діям футбольних хуліганів, яка б передбачала здійснення спільних узгоджених запобіжних заходів футбольними клубами, правоохоронними органами, представниками ЗМІ, зареєстрованими футбольними об'єднаннями. Також заслуговує на увагу пропозиція щодо запровадження у складі міліції громадської безпеки МВС України посад аналогічних “футбольним поліцейським” (детективам) та “спотерам”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. “Рух футбольних фанатів в Україні”. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1569/>.
2. История и национальные особенности фанатского движения Украины и России [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dynamo.kiev.ua/blog/91566.html>.
3. Об опыте по обеспечению правопорядка и безопасности при проведении футбольных матчей в европейских государствах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : - <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=13691>.
4. Беззуб І. Європейський досвід для українського “футбольного” законодавства // Громадська думка про правотворення. – № 2 (60). – 2014. – С. 8–11.
5. Фанатские войны: “Закон о болельщиках” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.spartakworld.ru/fans-spartak/5057-fanatskie-voyny-zakon-o-bolelschikah.html>.
6. Бородавко Д.С. Міжнародний досвід запобігання порушень громадського порядку при проведенні футбольних матчів / Д.С. Бородавко // Митна справа. – № 5 (77). – Ч. 2. – 2011. – С. 122–125.
7. Футбольные хулиганы. Об ужесточении наказаний за беспорядки на стадионах говорят не только в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://novostimira.com/novosti_mira_89704.html.
8. Росія і Україна можуть повчитися подоланню футбольного хуліганства в Англії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25160489.html>.

Отримано 01.06.2015

УДК 351.741(477)

В.Т. Білоус,
доктор юридичних наук, професор,
Т.А. Плугатар,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті на основі аналізу наявних наукових підходів, а також чинного законодавства України і практики його виконання визначено роль Міністерства внутрішніх справ України як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики, висвітлено основні напрями та форми такої діяльності з урахуванням сучасного стану протидії та запобігання корупції в Україні. Зважаючи на процеси реформування системи органів внутрішніх справ, сформульовано пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України в цій сфері, а також щодо створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ України, органи внутрішніх справ, державна антикорупційна політика, протидія та запобігання корупції.

В статье на основе анализа существующих научных подходов, а также действующего законодательства Украины и практики его выполнения определена роль Министерства внутренних дел Украины как субъекта реализации государственной антикоррупционной политики, освещены основные направления и формы такой деятельности с учетом современного состояния противодействия и предотвращения коррупции в Украине. Учитывая процессы реформирования системы органов внутренних дел, автор сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства Украины в этой сфере, а также по созданию эффективной общегосударственной системы предотвращения и противодействия коррупции.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел Украины, органы внутренних дел, государственная антикоррупционная политика, противодействие и предотвращение коррупции.

On the basis of an analysis of the existing scientific approaches and laws of Ukraine and its practical implementation the role of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a subject of implementation of the state anti-corruption policy is defined, the main directions and forms of such activities are highlighted, the current state of combating and preventing corruption in Ukraine is considered. Taking into account the reforming of the system of internal affairs, several suggestions for the improvement of the current legislation of Ukraine in this sphere, as well as for creating of an effective national system for the prevention and combating corruption are made.

Keywords: Ministry of Internal Affairs of Ukraine, bodies of internal affairs, state anti-corruption policy, combating and preventing corruption.

Суттєві зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), курс нашої держави на євроінтеграцію зумовлюють необхідність переходу від “силової” моделі діяльності до “сервісного обслуговування” щодо задоволення потреб населення та вирішення їх правових проблем. Нинішнє МВС України має трансформуватись у відомство, головними напрямками діяльності якого повинно бути забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, надання громадянам правової та соціальної допомоги, в тому числі якісних послуг у сфері правоохоронної діяльності, підвищення рівня профілактики правопорушень та їх запобігання.

Основою реформування МВС України має бути розробка нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ (далі – ОВС), що визначатиме правові та організаційні засади діяльності ОВС, завдання та функції цієї правоохоронної структури, її місце і роль у системі виконавчої влади, принципи діяльності, компетенцію, повноваження, загальну структуру, фінансування і матеріально-технічне забезпечення, а також систему контролю та юридичну відповідальність працівників ОВС на рівні світових стандартів.

Нинішній процес підготовки до реформування супроводжується значною законодавчою активністю. Наразі у Верховній Раді України зареєстровані такі законопроекти: “Про Національну поліцію” (реєстр. № 1692 від 12.01.2015); “Про поліцію і поліцейську діяльність” (реєстр. № 1692-1 від 27.01.2015.), “Про Державне бюро розслідувань” (№ 2114 від 12.02.2015); “Про органи внутрішніх справ” (№ 2561 від 06.04.2015); “Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України” (реєстр. № 2567 від 06.04.2015). Аналіз законодавчих ініціатив підтверджує появу цікавих інновацій, вартих уваги пропозицій. Водночас їм притаманні системні проблеми, що містять загрозу чергового фальстарту. Очевидна поспішність, зайва конкуренція, намагання перехопити ініціативу спричиняють негативний вплив на якість законопроектів. Багато їх положень є поверховими, недовершеними, запозиченими з минулого разом з притаманними недоліками, інші ж занадто деталізовані, переобтяжені подробицями, які заважають їх розумінню і сприйняттю та не повинні бути предметом закону [1, с. 6].

Перші реформаторські кроки на рівні держави та МВС України, активна участь громадськості, міжнародних експертів, уроки пілотних проектів – як позитивні, так і негативні – створюють необхідні передумови системної реформи ОВС. Наразі важко прогнозувати її перспективу – чи стане вона лише черговою невдалою спробою, чи матиме шанс і принесе результати, на які сподівається як суспільство, влада, так і правоохоронці. Однак у процесі планування та реалізації реформ слід дотримуватися балансу між необхідністю комплексних змін і спроможністю їх одночасного впровадження. Масштаби та темпи реформаторських амбіцій повинні оцінюватися на предмет їх реалістичності з урахуванням сьогоденного стану та прогнозів розвитку безпекової ситуації, можливостей національної економіки.

Питання реалізації державної антикорупційної політики були предметом досліджень таких українських вчених, як: С.М. Алфьоров, М.Ю. Бездольний, А.В. Гайдук, В.Д. Гвоздецький, Д.Г. Заброда, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, В.М. Попович, С.С. Рогульський, С.С. Серьогін, О.В. Ткаченко, Р.М. Тучак, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк, І.В. Чемерис, І.Г. Яцків та інші. Втім, вважати проблематику, пов'язану з питаннями запобігання і протидії корупції в Україні, вичерпною аж ніяк не можна. Крім того, роль МВС України в її реалізації досліджена фрагментарно чи у межах більш широкої проблематики, а питання, які стосуються

оптимізації діяльності МВС України як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики в сучасних умовах, коли в Україні відбувається реформування правоохоронної системи, залишаються дискусійними й недостатньо розробленими. Таким чином, необхідність вироблення ефективної стратегії реалізації державної антикорупційної політики та удосконалення діяльності МВС України як суб'єкта її реалізації, недостатня розробленість теоретичних положень з цієї проблематики, а також недосконалість правового регулювання в цій сфері обумовлюють актуальність нашої статті.

З огляду на зазначене, мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу наявних наукових підходів, а також чинного законодавства України і практики його виконання визначити роль МВС України як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики, встановити основні напрями та форми такої діяльності, зважаючи на процеси реформування системи ОВС, висловити пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства в цій сфері.

Для досягнення зазначеної мети бажано вирішити такі основні *завдання*: з урахуванням сучасного стану протидії та запобігання корупції в Україні визначити повноваження МВС України щодо реалізації державної антикорупційної політики; розкрити особливості такої діяльності, зважаючи на процеси реформування системи ОВС; встановити коло органів і підрозділів МВС України, що беруть участь в організації реалізації заходів державної антикорупційної політики; розкрити основні напрями та форми її реалізації; обґрунтувати пропозиції для удосконалення реалізаційної діяльності МВС України в цій сфері.

Зміст правової основи державної антикорупційної політики становлять Конституція України; закони України та інші нормативно-правові акти, які передбачають заходи запобігання і протидії корупції, припинення корупційних правопорушень і відповідальність за них; загальновизнані принципи й норми міжнародного права, міжнародні договори із запобігання і протидії корупції.

Державна антикорупційна політика повинна відповідати міжнародно-правовим стандартам, визначеним конвенціями ООН та Ради Європи з протидії корупції, а також іншими міжнародними документами, зокрема: Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 р. та Додатковим протоколом до неї від 15 травня 2003 р., Конвенцією ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р., Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 р., Конвенцією ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р., Конвенцією про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом, від 8 листопада 1990 р. та ін.

Повноваження підрозділів ОВС як суб'єктів запобігання і протидії корупції досить докладно висвітленні в наукових працях вітчизняних науковців. Так, С. Алфьоров, до суб'єктів, які протидіють корупції в ОВС, відносить: суб'єкт, який здійснює координацію, спрямовує, визначає та контролює діяльність із протидії корупції в ОВС – МВС України; суб'єкти, які наділені правом виявляти, фіксувати та розслідувати корупційні правопорушення в ОВС: органи прокуратури, СБУ, підрозділи Служби внутрішньої безпеки ГУБОЗ України (нині – Департамент внутрішньої безпеки МВС України); суб'єкти, які в процесі виконання своїх функцій в ОВС своєю діяльністю сприяють протидії корупції: керівники всіх рівнів; підрозділи кадрового забезпечення; колеги МВС України; інспекції з особового складу і створені на їх основі постійно діючі мобільні групи для проведення перевірок стану дисципліни та законності серед особового складу ОВС; куратори підрозділів і служб; суб'єкти, які сприяють протидії корупції в межах інших покладених на них функцій та завдань [2, с. 12].

Як зазначається у п. 11 ст. 4 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, МВС України відповідно до покладених на нього завдань та в межах повноважень, передбачених законом, бере участь у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією та запобіганні легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, а також відповідно до п. 1 ст. 5 МВС України з метою організації своєї діяльності забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх реалізацією в апараті МВС України, органах внутрішніх справ, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління [3]. Зупинимось на останньому завданні, яке інтегроване з попередніми.

Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ” від 12 лютого 2015 року було виключено ст. 9 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, яка визначала спеціальними підрозділами по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України ГУБОЗ МВС України, управління по боротьбі з організованою злочинністю в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі [4].

Спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю органів внутрішніх справ України і Служби безпеки України до прийняття зазначеного вище закону мали відповідно до положень ст. 12 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю, статей 10 і 11 Закону України “Про міліцію”, статей 24 і 25 Закону України “Про службу безпеки України”, статей 5, 7, 8 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” такі повноваження: а) заводити оперативно-розшукові справи; б) на письмову вимогу керівників відповідних спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю одержувати від банків, а також кредитних, митних, фінансових та інших установ, підприємств, організацій (незалежно від форм власності) інформацію і документи про операції, рахунки, вклади, внутрішні та зовнішні економічні угоди фізичних і юридичних осіб; в) залучати до проведення перевірок, ревізій та експертиз кваліфікованих спеціалістів установ, організацій контрольних і фінансових органів; г) одержувати інформацію з автоматизованих інформаційних і довідкових систем та банків даних, створюваних Верховним Судом України, Генеральною прокуратурою України, Антимонопольним комітетом України, Фондом державного майна України, міністерствами, відомствами, іншими державними органами України; г) в разі одержання фактичних даних про організовану злочинну діяльність для їх перевірки витребувати та одержувати від державних органів, об’єднань громадян, підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) інформацію і документи. За матеріалами оперативно-розшукової діяльності та кримінальних справ спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю мають право подавати до суду заяви про скасування реєстрації і припинення діяльності суб’єктів підприємництва, а також за наявності підстав, передбачених Законом, подавати до суду позови про визнання недійсними угод у порядку, встановленому законодавством України, у тому числі правочинів, які були здійснені в результаті вчинення корупційного правопорушення.

Тобто оперативні управління, відділи та відділення спеціальних підрозділів мали повноваження органу дізнання і мали право порушувати, розслідувати, передавати через відповідного прокурора по нагляду за виконанням законів спеціальними підрозділами за підслідністю в інші органи внутрішніх справ і Служби безпеки України кримінальні справи про виявлені ними злочини, у такому ж порядку витребувати і приймати від них до свого провадження

кримінальні справи про злочини, вчинені організованими злочинними угрупованнями.

Наразі такі повноваження мають лише спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Служби безпеки України та їх співробітники. Оскільки ефективність діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції була низькою і зазнавала серйозної критики як з боку фахівців, так і представників неурядових організацій, міжнародних та європейських інституцій. Найбільшими наріканнями вважалося дублювання та дроблення відповідних функцій, особливо оперативно-розшукової та слідчої діяльності, які важко піддаються нагляду та координації. Іншим серйозним недоліком вважали не незалежність правоохоронних органів та фактичну відсутність справ про корупцію у вищих ешелонах влади, а також належну взаємодію між ними під час виявлення корупційних правопорушень, що призводило інколи до нездорової міжвідомчої конкуренції. Різні підходи до оцінювання результатів оперативно-розшукової та слідчої діяльності різних органів приводили до необхідності захисту вузьких відомчих інтересів та виникненню конфліктів між цими органами. Крім того, неналежна підготовка співробітників правоохоронних органів, відсутність єдиного уніфікованого підходу до виявлення та розслідування корупційних злочинів негативно впливали на результативність діяльності правоохоронних органів.

Зважаючи на всі ці недоліки, Україні було надано низку рекомендації щодо покращення діяльності правоохоронних органів у сфері протидії корупції. Так, Група держав ради Європи проти корупції (GRECO) за результатами спільного першого та другого раундів оцінювання рекомендували посилити координацію між правоохоронними органами, що провадять розслідування корупційних діянь, покращити процедуру зведення, аналізу та поширення комплексної статистики щодо справ про корупцію, що розглядаються всіма правоохоронними органами, так само як і інформації про результати таких справ (рекомендація IV); посилити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на керівництві досудовим розслідуванням і кримінальному переслідуванні (рекомендація V); запровадити єдину систему навчання на постійній основі для особового складу правоохоронних органів та прокуратури щодо виявлення і розслідування корупційних правопорушень, а також створити спеціалізований курс навчання для тих, хто має безпосереднє відношення до боротьби проти корупції (рекомендація VI). За результатами додаткового звіту GRECO щодо виконання Україною рекомендацій за результатами спільного першого та другого оціночного раундів, рекомендація IV виконана у спосіб, що задовольняє, рекомендації V і VI виконані частково [5].

ОЕСР за результатами моніторингу виконання Україною Стамбульського плану дій рекомендувало зосередити можливості правоохоронних органів у сфері боротьби з корупцією, які роздроблені, і створити спеціалізовані оперативні антикорупційні органи кримінального переслідування; розглянути можливість створення спеціалізованої антикорупційної групи зі спеціальними можливостями і уповноваженою виявляти, розслідувати корупційні порушення та здійснювати переслідування осіб, які обвинувачуються в їх вчиненні. Така група могла б бути інтегрованою, але структурно незалежною або функціонувати як окрема структура наявного правоохоронного органу та/або прокуратури. Додатково до розслідування тяжких корупційних злочинів до основних функцій такої групи могло б належати посилення міжвідомчого співробітництва між правоохоронними та контролюючими фінансовими органами, а також органами безпеки при розслідуванні корупційних злочинів (наприклад, шляхом прийняття чітких правил звітності, обміну інфор-

мацією та роботи однією командою при розслідуванні особливо складних справ тощо). Забезпечити належну інтеграцію правоохоронних органів регіонального та місцевого рівнів у систему антикорупційних органів. ОЕСР також рекомендувала забезпечити, щоб компетентні органи, які проводять розслідування та здійснюють переслідування корупційних злочинів, мали в своєму розпорядженні необхідний досвід в області фінансових питань (або за рахунок найму фінансових експертів і аудиторів, або за рахунок забезпечення повного співробітництва відповідних експертів з інших відомств). Нова рекомендація 2.9 ОЕСР вимагає забезпечити без подальшого зволікання ефективну антикорупційну спеціалізацію в правоохоронній системі шляхом створення на основі закону автономного спеціалізованого антикорупційного слідчого органу, структурно незалежного від наявних правоохоронних органів і органів безпеки, націленого на боротьбу з корупцією у вищих ешелонах влади і наділеного відповідними гарантіями незалежності, повноваженнями і ресурсами відповідно до міжнародних стандартів та передовим міжнародним досвідом. Про необхідність забезпечення незалежності і спеціалізації прокуратури та правоохоронних органів, а також створення спеціалізованого антикорупційного правоохоронного органу йшлося і у висновках другого звіту щодо виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з країнами Європейського Союзу. При цьому зазначалося, що важливим для такого органу є забезпечення об'єктивної системи призначення, просування по службі та дисциплінарного провадження (включаючи вищі керівні посади), а також повної автономії в оперативній діяльності [6]. Проблема створення окремого правоохоронного антикорупційного органу, який би займався протидією корупції у вищих сферах державної влади, обговорюється в Україні вже давно, і в парламенті були різні законопроекти стосовно створення такого органу з різними назвами, зокрема Державний комітет України протидії корупції, Національне бюро антикорупційних розслідувань України тощо. Наголосимо, що 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України”. Цей закон визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України. Зокрема, у ст. 1 зазначається, що Національне бюро є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням його є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [7].

З огляду на зазначене, вважаємо, що можна зберегти три основні напрями функціонування МВС України та його територіальних підрозділів як суб'єктів державної антикорупційної політики: 1) участь у формуванні в межах своєї компетенції державної антикорупційної політики; 2) реалізація антикорупційних заходів під час виконання завдань, покладених на МВС України, у тому числі й в середині системи ОВС; 3) участь у реалізації антикорупційних заходів, забезпечення виконання яких покладено на інші органи державної влади через механізми координації і взаємодії.

На основі проведення аналізу діяльності МВС України можна виокремити такі форми реалізації ним державної антикорупційної політики: 1) нормотворча (участь у розробленні антикорупційних нормативно-правових актів); 2) правореалізаційна (ініціативна діяльність МВС України щодо організації виконання підпорядкованими підрозділами антикорупційного законодавства, організація здійснення ОВС заходів із виявлення, розкриття та припинення корупційних злочинів;

здійснення оперативно-розшукової діяльності; забезпечення в передбачених законодавством випадках виконання постанов прокурорів, суддів, слідчих; забезпечення в системі МВС України внутрішньої безпеки; організація і координація роботи з упровадження в практику досягнень науки і провідного досвіду у сфері протидії корупції; інформування про діяльність МВС України щодо здійснення державної антикорупційної політики тощо); 3) спільна з іншими суб'єктами запобігання і протидії корупції діяльність у межах координації та взаємодії.

Таким чином, для забезпечення чіткої спрямованості всіх передбачених антикорупційним законодавством України заходів потрібно закріпити як мету діяльності МВС України із запобігання і протидії корупції істотне зменшення обсягів і сфер розширення корупції, рівня суспільної небезпечності різних форм проявів корупції, впливу корупційних правопорушень на економічні, політичні, правові та інші соціальні процеси. Зважаючи на можливості та потреби правоохоронної практики, а також на розбіжності між вимогами антикорупційного законодавства України, що визначає спеціально уповноважених суб'єктів, які здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, і п. "а" ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за яким ОВС наділені правом складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені відповідними статтями Кодексу, потрібно ОВС віднести до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Крім того, необхідно класифікувати суб'єкти, які здійснюють заходи щодо запобігання й протидії корупції, за ознакою їх функціонального призначення: суб'єкти прямої компетенції, суб'єкти опосередкованої компетенції, суб'єкти координації; уточнити та систематизувати їх перелік.

Слід погодитись із В.Д. Гвоздецьким, який наголошує, що в антикорупційному законодавстві України потрібно удосконалити перелік суб'єктів, які в разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про вчинення такого правопорушення працівниками відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування, юридичних осіб, їх структурних підрозділів зобов'язані в межах своїх повноважень ужити заходів щодо припинення такого правопорушення та негайно письмово повідомити про його вчинення спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції. Зокрема, необхідно визначити критерій, на підставі якого можна або не можна віднести до цих суб'єктів і фізичних осіб-підприємців та осіб, що мають доступ до фінансових документів [8, с. 29–30].

Поряд з цим, для всебічного забезпечення вимог чинного законодавства щодо запобігання і протидії корупції на всіх рівнях необхідно передбачити в антикорупційному законодавстві проведення обов'язкової антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів МВС України.

Подолання корупції органами і підрозділами МВС України, його активність як центрального органу виконавчої влади, впливає на рівень авторитету та позитивний імідж ОВС. Антикорупційні заходи, що реалізуються МВС України, повинні мати комплексний характер, кореспондуватися з відповідними програмами галузевих служб ОВС та відображатися в заходах із покращення іміджу міліції в рішеннях місцевих органів влади [9, с. 38].

Отже, створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нової скоординованої політики щодо протидії корупції можливе шляхом імплементації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки, затвердженої Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII, а також належного впровадження

нового антикорупційного законодавства, зокрема Законів України “Про запобігання корупції” та “Про Національне антикорупційне бюро України”.

Варто зазначити, що в першій редакції Закон України “Про запобігання корупції” не було визначення спеціально уповноважених суб’єктів запобігання і протидії корупції. Однак Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції” внесено низку змін до цього закону та визначено, що спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, органи внутрішніх справ України, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Що стосується Антикорупційної стратегії, то вона визначає пріоритети державної антикорупційної політики до 2018 року, реалізація яких створить основу для подальших реформ у цій сфері, зокрема дасть змогу усунути одну з основних причин незадовільного стану справ у сфері антикорупційної політики в Україні, якою є фрагментарність і недосконалість законодавчої та інституційної антикорупційної інфраструктури. Також ця стратегія спрямована на: створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі аналізу достовірних даних про корупцію, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з корупцією незалежним спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики в партнерстві із громадянським суспільством, а також формування суспільного підтримання в подоланні корупції; створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів та кращого світового досвіду; запровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади; створення системи інструментів, які б дозволяли ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, яке було предметом злочинної діяльності або одержане як її наслідок, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів, тощо.

Така ситуація зобов’язує органи внутрішніх справ своєчасно виявляти негативні закономірності в соціально-економічній обстановці, усувати причини та умови корупції, налагоджувати дієвий обмін інформацією з іншими правоохоронними органами, здійснювати профілактику корупційних правопорушень у різних сферах суспільного життя, розробляти дієві заходи взаємодії не лише з правоохоронними органами України, а й інших країн.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Концептуальні підходи до реформування ОВС як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України / Інформаційно-аналітичні матеріали // Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://razumkov.org.ua/upload/przh_Melnyk_militsiya_2015_8_5.pdf.
2. Алфьоров С.М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С.М. Алфьоров. – Х. : Харківський нац. ун-т внутр. справ, 2011. – 444 с.
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.08.2014 № 401 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Стор. 24. – Ст. 2026.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ : Закон України від 12.02.2015 № 193-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 21. – Ст. 134.
5. Оціночний звіт GRECO за результатами Спільних 1-го і 2-го раундів оцінювання України 29.06.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep//Greco_RC-I-II_\(2009\)_2E_Addendum_Ukraine_FINAL_CONF_\(Ukr\).zip](http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep//Greco_RC-I-II_(2009)_2E_Addendum_Ukraine_FINAL_CONF_(Ukr).zip).

6. Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation. Joint staff working document. Brussels, 9.2.2012, SWD (2012) 10 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120209/UA%202nd%20PR%20VLAP%20SWD%202012%2010%20FINAL.pdf>.

7. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

8. *Гвоздецький В.Д.* Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В.Д. Гвоздецький. – К. : ДНДІ МВС України, 2015. – 40 с.

9. *Заброда Д.Г.* Основні напрями діяльності МВС України як суб'єкта державної антикорупційної політики / Д.Г. Заброра // Реформування органів внутрішніх справ: проблеми та перспективи (вітчизняний і зарубіжний досвід) : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 28–29 берез. 2014 р.). – Дніпропетровськ, 2014. – С. 36–38.

Отримано 22.05.2015

О.В. Клименко,
здобувач ДНДІ МВС України

УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГУЛЯТОРНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНІВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГОСПОДАРЮВАННЯ

У статті на основі комплексного аналізу теоретичних, методологічних засад, нормативно-правової бази та практичної реалізації органами публічної адміністрації регуляторної політики України у сфері господарювання розкривається зміст й особливості її інституційного, організаційного та адміністративно-правового забезпечення; досліджується сучасний стан дотримання регуляторними органами державного та регіонального рівнів основних положень чинного законодавства України з питань регуляторної політики; вносяться корективи до загальновизнаних теоретичних положень, з огляду на потреби та інтереси суспільства; надаються пропозиції щодо подальшого удосконалення діяльності регуляторних органів державного та регіонального рівнів, які забезпечують формування, реалізацію та контроль за здійсненням державної регуляторної політики, а також із удосконалення їх взаємодії з громадськими організаціями для створення дієвого механізму забезпечення принципів прозорості та врахування громадської думки під час здійснення регуляторної політики України у сфері господарювання.

Ключові слова: державна регуляторна політика, державне регулювання, адміністративно-правове забезпечення, інституційне забезпечення, організаційне забезпечення, сфера господарювання, господарська діяльність.

В статье на основании комплексного анализа теоретических, методологических основ, нормативно-правовой базы и практической реализации органами публичной администрации регуляторной политики Украины в сфере хозяйствования раскрываются содержание и особенности ее институционального, организационного и административно-правового обеспечения; исследуется современное состояние соблюдения регуляторными органами государственного и регионального уровней основных положений действующего законодательства Украины по вопросам регуляторной политики; вносятся предложения касательно дальнейшего совершенствования деятельности регуляторных органов общегосударственного и регионального уровней, которые обеспечивают формирование, реализацию и контроль по осуществлению государственной регуляторной политики, а также по усовершенствованию взаимодействия этих органов с общественными организациями для создания действенного механизма обеспечения принципов прозрачности и учета общественного мнения при осуществлении регуляторной политики Украины в сфере хозяйствования.

Ключевые слова: государственная регуляторная политика, государственное регулирование, административно-правовое обеспечение, институциональное обеспечение, организационное обеспечение, сфера хозяйствования, хозяйственная деятельность.

In the paper on the basis of the comprehensive analysis of the theoretical and methodological bases, normative-legal documents and practical implementation of the regulatory policy by the organs of public administration of Ukraine in the sphere of managing, the contents and features of its institutional and organizational, as well as an administrative and legal support are revealed; the current state of the compliance with central and local bodies of the executive power on the main dispositions of the current legislation of Ukraine of a regulatory policy is investigated; several changes in generally accepted theoretical positions taking into account the needs and interests of the society are brought in; several suggestions for further improvement of the activities of regulatory bodies of a national and regional level ensuring the development, implementation, and monitoring of the implementation of a regulatory policy, as well as an improvement of the ensuring of the interaction of these bodies with public organizations for the creation of an effective mechanism for the ensuring of the principles transparency and consideration of public opinion while the implementation of the regulatory policy of Ukraine in the field of management are made.

Keywords: *state regulatory policy, state regulation, administrative and legal support, institutional and organizational support field of management, economic activity.*

Формування та реалізація ефективної державної регуляторної політики у сфері господарювання на засадах економічної доцільності та ефективності дії регуляторних актів, зниження рівня втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності є сьогодні першочерговим завданням у діяльності регуляторних органів як загальнодержавного, так і регіонального рівня. Однією з основних умов забезпечення високого рівня ефективності державної регуляторної політики є наявність дієвого інституційного, організаційного та адміністративно-правового забезпечення.

У Законі України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 № 1160-IV [1] визначені законодавчі вимоги до державної регуляторної політики. Згідно із цим законом регуляторна політика в Україні фактично визначає законодавчі вимоги до аналізу політики, що передбачає традиційні етапи аналізу: визначення проблем, формулювання та аналіз можливих альтернатив, економічний розрахунок вигод та витрат, аргументація тривалості державного впливу та визначення індикаторів, за якими можна зробити висновок щодо досягнення регулюванням своєї мети. Однак, незважаючи на те, що вказаний Закон і, відповідно, регуляторна політика набули чинності ще у 2004 році, виконання й залишається “м'яким”, вибіркоким [2]. Крім того, низка питань інституційного, організаційного та адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики у сфері господарювання потребують комплексного дослідження та аналізу, насамперед, питання підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері господарювання, з огляду на потреби адміністративно-правової та регуляторної реформи, що зумовлює актуальність та своєчасність дослідження вказаної проблематики.

Слід сказати, що проблему державної регуляторної політики щодо розвитку підприємництва та дерегуляції досліджували у своїх працях такі науковці, як: З.С. Варналій, В.Є. Воротін, В.М. Геєць, Ю.І. Єхануров, Я.А. Жаліло, Т.В. Кондратюк, О.В. Кужель, Т.М. Кравцова, Н.С. Криштоф, С.М. Кулик, О.В. Літвінов, Д.В. Ляпін, К.М. Ляпіна, А.А. Мещеряков, М.А. Погрібняк, О.Х. Юлдашев та ін. Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, які мають важливе теоретичне та практичне значення, чимало питань та аспектів зазначеної проблеми й дотепер залишаються недостатньо дослідженими. З огляду на це та

зважаючи на неврегульованість багатьох питань діяльності регуляторних органів загальнодержавного та регіонального рівня, які забезпечують формування, реалізацію та контроль за здійсненням державної регуляторної політики у сфері господарювання за сучасних умов економічного розвитку України та у світлі тенденцій європейської інтеграції, **мета статті** полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретичних, методологічних засад, нормативно-правової бази та практичної реалізації органами публічної адміністрації регуляторної політики України у сфері господарювання розкрити зміст і особливості її інституційного, організаційного та адміністративно-правового забезпечення; дослідити сучасний стан дотримання центральними та місцевими органами виконавчої влади основних положень чинного законодавства України з питань регуляторної політики; внести корективи до загальновизнаних теоретичних положень, піддаючи їх необхідній модернізації, з урахуванням потреб та інтересів суспільства; надати пропозиції щодо подальшого удосконалення діяльності регуляторних органів загальнодержавного та регіонального рівня, які забезпечують формування, реалізацію та контроль за здійсненням державної регуляторної політики, а також удосконалення їх взаємодії з громадськими організаціями для створення дієвого механізму забезпечення принципів збалансованості, передбачуваності, прозорості та врахування громадської думки під час здійснення регуляторної політики України у сфері господарювання.

Запровадження постійного оцінювання ефективності державного регулювання на всіх етапах, як під час підготовки проекту рішення, так і під час прийняття нормативно-правового акта, що регулює господарські та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, а також у ході регулярного відстеження результативності прийнятого нормативно-правового акта з метою встановлення ступеня досягнення цілей державного регулювання, задекларованих під час прийняття цього акта; здійснення заходів щодо оптимізації функцій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які виконуються органами виконавчої влади, їх скорочення та усунення дублювання, а також щодо спрощення регуляторної бази та дерегуляції господарської діяльності виступають основними завданнями регуляторних органів як загальнодержавного, так і регіонального рівня.

Варто наголосити, що наразі лише США та Велика Британія в повному обсязі пройшли всі етапи регуляторної реформи і мають найбільший досвід застосування інструментів регуляторної політики. Більшість країн Європейського Союзу запровадили регуляторну політику, яка спрямована на безперервне підвищення якості регуляторного середовища, шляхом забезпечення інтегрованого підходу до використання регуляторних інструментів, процедур та інституцій. Їх досвід свідчить, що ефективність регуляторної політики залежить, насамперед, від затвердження її на найвищому політичному рівні, від належного визначення чітких і вимірюваних стандартів якості регулювань й передбачуваності проведення консультацій із зацікавленими сторонами.

Принципові положення політики кращого регулювання розвинених країн загалом збігаються із нормами Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" й базуються на чітко ідентифікованих цілях політики та ефективності їх досягнення, надають вигоди, які виправдовують витрати і мінімізують "провали ринку". Проте, як наголошується в науковій літературі, із набранням чинності законодавства про регуляторну політику перехід від виконання формальних вимог щодо оприлюднення проектів регуляторних актів до кількісного оцінювання вигод та витрат, на жаль, так і не відбувся. До

того ж, відповідно до норм законодавства, розрахунок аналізу вигод та витрат (тобто кількісна оцінка регулюючого впливу) покладено не на незалежний структурний підрозділ, а на розробника проекту регуляторного акта, що унеможливорює отримання об'єктивної та неупередженої оцінки регулюючого впливу проекту регуляторного акта. На практиці в Україні майже всі кількісні показники визначаються без будь-якого аналізу, виключно на підставі суб'єктивного досвіду розробника проекту регуляторного акта та аналізу його регулюючого впливу [3, с. 225].

До регуляторних органів відносяться: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інші державні органи, центральні органи виконавчої влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також посадові особи будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ці особи мають повноваження одноособово приймати регуляторні акти. У свою чергу, спеціально уповноваженим органом щодо здійснення державної регуляторної політики, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є центральний орган виконавчої влади – Державна регуляторна служба України, яка реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності [4].

Слід наголосити, що підпорядкування Державної регуляторної служби України Кабінету Міністрів України призводить до залежності уповноваженого органу у сфері реалізації державної регуляторної політики. Тобто вона децю позбавлена самостійності, і не може належним чином виконувати функцію щодо зупинення неефективних та економічно недоцільних регуляторних актів, які зазвичай дуже “потрібні” центральним органам виконавчої влади або Кабінету Міністрів України. Вважаємо, що для вирішення цієї проблеми необхідно внести зміни до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та визнати вказану службу державним органом із спеціальним статусом, який буде підконтрольним Президенту України та підзвітним Верховній Раді України. Аналогічний статус має Антимонопольний комітет України. Крім того, слід закріпити у названому вище Законі положення про те, що Державна регуляторна служба України повинна щорічно подавати Верховній Раді України звіт про свою діяльність.

За офіційними даними Державної регуляторної служби України, здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2014 році залишається недостатнім, потребує покращення якісний рівень виконання регуляторними органами окремих процедур регуляторного законодавства, зокрема щодо здійснення аналізу регуляторного впливу, відстеження результативності дії регуляторних актів [5].

З прийняттям Закону України “Про внесення змін до статті 34 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” необхідність дотримання вимог та принципів державної регуляторної політики при підготовці проектів регуляторних актів стала обов'язковою і для органів місцевого самоврядування [6]. З огляду на це, слід активізувати роботу щодо забезпечення дотримання вимог здійснення державної регуляторної політики місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також із забезпечення їх оптимальної взаємодії та співпраці. Вважаємо, що підвищенню якісного рівня виконання вимог законодавства у цій сфері має сприяти: неухильне дотримання органами виконавчої влади та місцевого самоврядування вимог Закону

України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”; запровадження обов’язковості здійснення регуляторними органами як загальнодержавного, так і регіонального рівнів оцінки витрат та економічних вигод при запровадженні державного регулювання господарської діяльності; активізація роботи з проведення регуляторними органами консультацій з громадськістю та суб’єктами господарювання на етапі розробки проектів регуляторних актів до моменту їх оприлюднення; відстеження результативності дії прийнятих регуляторних актів. Крім того, необхідно провести “інвентаризацію” регуляторних актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

За таких умов удосконалення інституційного та організаційного забезпечення регуляторної політики у сфері господарювання полягає в удосконаленні діяльності регуляторних органів загальнодержавного та регіонального рівня, які забезпечують формування, реалізацію та контроль за здійсненням державної регуляторної політики у вказаній сфері. Наразі до основних проблем можна віднести, зокрема: низьку якість підготовки аналізу регуляторного впливу, особливо на місцевому рівні; порушення вимог щодо інформування громадськості про строк, протягом якого до проекту регуляторного акта мають прийматися зауваження та пропозиції, відсутність адреси, на яку мають надсилатися зауваження та пропозиції; порушення строку проведення обговорень; неоприлюднення аналізу регуляторного впливу до розміщених проектів; невиконання регуляторними органами вимог законодавства щодо відстеження результативності регуляторних актів або проведення усіх видів відстеження формально, без відображення реального стану дієвості регуляторних актів; низьку кваліфікацію посадових осіб, що відповідають в регуляторних органах як загальнодержавного, так регіонального рівня за дотримання законодавства про регуляторну політику; відсутність навчальних програм з регуляторної політики у сфері господарської діяльності у вищих навчальних закладах з підготовки фахівців у галузях права, економіки та державного управління; недостатня консолідованість суб’єктів господарювання, їх об’єднань та наукових установ щодо правового впорядкування конкретних сфер регулювання, а також проведення навчальних семінарів, тренінгів для працівників місцевих органів виконавчої влади, місцевого самоврядування з питань реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності тощо.

На нашу думку, вирішення вказаних проблем сприятиме не лише удосконаленню механізму реалізації регулятивного впливу в сфері господарювання як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні, а й впровадженню європейських принципів, заснованих на засадах підзвітності державної діяльності суспільству, дотримання ефективності державного регулювання й управління, субсидіарності та пропорційності, прозорості інформації у прийнятті регуляторних рішень, а також врахування ефекту масштабу дії регуляторного рішення у контексті управління ризиками в господарській діяльності.

Що стосується адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики України в сфері господарювання, то ми підтримуємо позицію тих дослідників, які розкривають це поняття саме через конструкцію створення умов, тобто сприяння реалізації регуляторної політики у сфері господарювання, формування найбільш сприятливої атмосфери і не лише у політичній системі, але й у економічній для фактичного утвердження, охорони та захисту прав і свобод громадян у господарській діяльності. Адміністративно-правове забезпечення державної регуляторної політики України у сфері господарювання являє собою здійснюване державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та

суб'єктами господарювання, їх юридичного закріплення, реалізації, охорони, захисту і відновлення. Мається на увазі, що держава в особі її регуляторних органів здійснює діяльність, спрямовану на: регламентацію господарських та адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; створення найбільш сприятливої атмосфери для реалізації державної регуляторної політики на засадах економічної доцільності та ефективності дії регуляторних актів, зниження рівня втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності; боротьбу з невиконанням обов'язків і зловживанням правами й свободами громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики; гарантування належної реалізації громадянами своїх прав та свобод у сфері господарювання.

Вважаємо, що такий варіант конструкції смислового навантаження поняття “адміністративно-правового забезпечення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” дозволяє виокремити аспект реальності “забезпечення”, який пов'язується з конкретною діяльністю регуляторних органів, а не з абстрактним адміністративно-правовим регулюванням, яке означає процес впливу на суспільні відносини у цій сфері з метою їх впорядкування. Практична діяльність регуляторних органів є більш наближеною до реального здійснення правових приписів. Тому адміністративно-правове забезпечення регуляторної політики у сфері господарювання включає: встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу і до здійснення відстежень результативності регуляторних актів; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості, суб'єктів господарювання питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; систематизацію регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти; викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності регуляторними органами державного та регіонального рівнів.

У контексті розгляду питань щодо удосконалення адміністративно-правового забезпечення регуляторної політики України в сфері господарювання окремої уваги потребує правове забезпечення новітніх інформаційних технологій у здійсненні регуляторної політики як складової електронного уряду. Адже ефективність регуляторної політики значною мірою залежить від технології її здійснення, засобів оброблення, передавання і поширення інформації, які застосовуються у процесі формування, прийняття й відстеження результативності дії регуляторних актів у сфері господарювання.

Отже, для розв'язання проблеми низького рівня дотримання вимог чинного законодавства розробниками проектів регуляторних актів, а також закритості регуляторних органів для громадськості потрібно ввести автоматизований контроль за регуляторною діяльністю та діями регуляторних органів державного та регіонального рівнів, для цього необхідно розробити та прийняти Закон України “Про єдиний державний реєстр регуляторних актів України”. Таким чином, для внесення регуляторного акта до єдиного державного реєстру регуляторних актів України, розробник зобов'язаний буде виконати усі процедури із дотриманням

принципів державної регуляторної політики. У свою чергу, контроль за дотриманням принципів державної регуляторної політики буде організовано в автоматичному режимі, що дозволить відстежувати як розробники проектів регуляторних актів планують, оприлюднюють та обґрунтовувати свою регуляторну діяльність, адже підготовлені у процесі здійснення регуляторної діяльності документи будуть оприлюднені разом із текстом прийнятого регуляторного акта. Зокрема у ньому має бути розміщено з можливістю вільного доступу усіх зацікавлених осіб план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій, проект регуляторного акта винесений на громадське обговорення, аналіз регуляторного впливу та звіти про відстеження результативності регуляторного акта. Все це сприятиме забезпеченню системності у процесі здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання та дозволить розв'язати такий аспект проблеми, як зникнення документів на підставі яких було прийнято регуляторний акт, що практично унеможливує проведення заходів із відстеження їх результативності.

Окремо необхідно звернути увагу на те, що право громадськості подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, а також право брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю, зазвичай, дає можливість реагувати на ініціативу органів влади, але не дозволяє суттєво її змінити. Так само право подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів та про потребу їх перегляду повністю залежить від бажання регуляторного органу співпрацювати із громадськістю. Крім того, встановлено обмеження для права брати участь у розробці проектів регуляторних актів – у випадках, передбачених законодавством. Однак у чинному законодавстві такі випадки чітко не передбачені.

З іншого боку, право бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів дає можливість громадськості виконати за регуляторний орган роботу з обґрунтування необхідного регуляторного акта і передбачає незначну можливість впливу на проект такого акта. Зазвичай підготовлені громадськістю проекти регуляторних актів залишаються не розглянутими, а це, у свою чергу, призводить до зменшення ініціативи громадськості.

Найбільш незатребуваним є право громадськості самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до закону про державну регуляторну політику на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду. Так само й право одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Слід наголосити, що на регіональному рівні участь громадськості в регуляторній діяльності залишається надзвичайно низькою. Певним чином це можна пояснити значною закритістю місцевих та регіональних органів влади [7, с. 21]. Подолання вказаної проблеми можливе шляхом громадського контролю за виконанням державної регуляторної політики, створення та правового закріплення, регламентації роботи регуляторних органів з громадськістю та суб'єктами господарювання, внесення відповідних змін до чинного законодавства з метою закріплення права громадськості ініціювати підготовку проекту регуляторного

акта та обов'язку регуляторного органу розглянути такий проект, забезпечивши його прийняття або надати обґрунтування неможливості його прийняття, визначення, вирішення та подолання невідповідностей між чинними законами та діяльністю регуляторних органів державного та регіонального рівнів, запровадження моніторингу регуляторної діяльності регуляторних органів з метою своєчасного виявлення неефективних, недоцільних, неузгоджених, непослідовних регуляторних актів, а також тих, які були прийняті із порушенням вимог чинного законодавства.

Резюмуючи викладене вище, можна зробити висновок, що стан реалізації державної регуляторної політики у сфері господарювання на сучасному етапі розвитку нашої держави задовільний, проте існує низка питань, які потребують подальшого відпрацювання та удосконалення, зокрема: підвищення фахового рівня посадових осіб регуляторних органів як державного, так і регіонального рівнів з питань щодо формування та реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; підвищення якості підготовки розробниками аналізу регуляторного впливу до проекту регуляторного акта та здійснення заходів з відстеження результативності таких актів; посилення громадського контролю за регуляторною діяльністю та підвищення рівня активності громадських організацій, суб'єктів господарювання у процесі підготовки та аналізу впливу регуляторних актів; поглиблення регуляторної діяльності на регіональному рівні. Для розв'язання вказаних проблем потрібно: 1) уповноваженому органу та його територіальним підрозділам надати повноваження щодо здійснення державного контролю за дотриманням процедур з розробки, розгляду та прийняття регуляторних актів регуляторними органами та притягнення посадових осіб регуляторних органів до відповідальності за їх недотримання шляхом внесення відповідних змін до Кодексу про адміністративні правопорушення в частині відповідальності за порушення законодавства у сфері регуляторної політики; 2) внести зміни до Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" визначивши, що в разі грубого порушення регуляторними органами вимог цього Закону України уповноважений орган та його територіальні органи мають право призупинити чинність регуляторних актів, прийнятих із порушенням цього Закону; 3) внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України щодо надання можливості оскаржувати регуляторні акти протягом усього строку чинності такого регуляторного акта та покладення на органи влади відповідальності за результати їхньої регуляторної діяльності (судова практика щодо призупинення або скасування регуляторних актів, що суперечать принципам державної регуляторної політики, допоможе створити цю систему відповідальності); 4) розробити та прийняти Закон України "Про єдиний державний реєстр регуляторних актів України"; 5) удосконалити інституційну систему, яка забезпечує реалізацію державної регуляторної політики; 6) запровадити громадський контроль за здійсненням державної регуляторної політики, закріпити регламенти роботи регуляторних органів з громадськістю, суб'єктами господарювання та внести відповідні зміни до чинного законодавства з метою закріплення права громадськості ініціювати підготовку проекту регуляторного акта та обов'язку регуляторного органу розглянути такий проект, забезпечивши його прийняття, або обґрунтувати неможливість прийняття такого регуляторного акта.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – Ст. 79.

2. *Літвінов О.В.* Реалізація державної регуляторної політики органами виконавчої влади / О.В. Літвінов, Д.В. Ляпін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 1 (19). – С. 153–170.

3. *Колесніков О.А.* Досвід застосування регуляторної політики в Україні: питання вдосконалення правового механізму / О.А. Колесніков // Вісник Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”. – 2013. – № 2 (13). – С. 219–229.

5. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2014 році // Державна регуляторна служба України. – 31.03.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkgr.gov.ua/info/4311>

4. Положення про Державну регуляторну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 4. – Стор. 18. – Ст. 68.

6. Про внесення змін до статті 34 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” : Закон України від 05.06.2014 № 1319-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 52. – Стор. 7.

7. Моніторинг та спрощення регуляторного середовища для малого і середнього бізнесу : аналіт. Звіт / О.В. Літвінов, О.М. Андреев, Н.М. Літвінова [та ін.] ; за заг. ред. О.В. Літвінова. – Д. : МОНОЛИТ, 2014. – 52 с.

Отримано 16.04.2015

О.Г. Циганов,

кандидат технічних наук, доцент

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЯКОСТІ ТА ДОСТУПНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ НАСЕЛЕННЮ

На прикладі провідних зарубіжних країн висвітлюються шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг органами публічної влади населенню. Проводиться аналіз місця та ролі органів внутрішніх справ, в тому числі поліції, у цьому процесі. Зарубіжний досвід свідчить, що у провідних державах світу більшість адміністративних послуг надається сервісними центрами, що створюються при органах муніципальної влади. Що стосується діяльності поліції, то в деяких європейських країнах її підрозділами надається дуже обмежений перелік спеціальних адміністративних послуг. При цьому перелік та обсяги платних послуг, що надаються поліцейськими структурами приватним особам, мають тенденцію до скорочення.

Ключові слова: адміністративні послуги, органи публічної влади, органи внутрішніх справ, поліцейські послуги, шляхи підвищення якості надання адміністративних послуг.

На примере ведущих зарубежных стран освещаются пути повышения качества предоставления административных услуг органами публичной власти населению. Проводится анализ места и роли органов внутренних дел, в том числе полиции, в этом процессе. Зарубежный опыт свидетельствует, что в ведущих государствах мира большинство административных услуг предоставляется сервисными центрами, которые создаются при органах муниципальной власти. Что касается деятельности полиции, то в некоторых европейских странах ее подразделениями предоставляется очень ограниченный перечень специальных административных услуг. При этом перечень и объемы платных услуг, предоставляемых полицейскими структурами частным лицам, имеют тенденцию к сокращению.

Ключевые слова: административные услуги, органы публичной власти, органы внутренних дел, полицейские услуги, пути повышения качества предоставления административных услуг.

On the example of leading foreign countries highlights ways to improve the quality of administrative services by organs of public power to the population. Analyzes the place and role of the organs of Internal Affairs, including the police, in the process. International experience shows that in the leading countries in the world most of the administrative services provided by service centers that are created by the organs of municipal power. With regard to policing, in some European countries, its units are given a very limited list of special administrative services. The list and the volume of services provided by police authorities from private individuals, tend to reduce.

Keywords: administrative services, the organs of public power, the organs of Internal Affairs, police services, improving the quality of administrative services.

Становлення в сучасній Україні правової держави та громадянського суспільства передбачає конструктивну взаємодію цих базових складових національно-державного організованого соціуму. Найважливіша форма цієї взаємодії – ефективна та якісна діяльність публічної влади щодо забезпечення реалізації прав та законних інтересів осіб приватного права шляхом надання їм адміністративних послуг. Адже забезпечення максимальної доступності та високої якості таких послуг, що надаються населенню, є одним із найважливіших показників становлення соціальної держави й відповідної до цього орієнтації дій органів публічного управління.

Органами і підрозділами внутрішніх справ надаються численні адміністративні послуги. При цьому результатом виконання такої послуги є адміністративний акт суб'єкта її надання, спрямований на реалізацію та захист прав і законних інтересів приватних осіб або на виконання ними визначених законом обов'язків у сфері внутрішніх справ держави.

За результатами опитування, здійсненого у 2014 році за безпосередньої участі фахівців Харківського інституту соціологічних досліджень, більшість респондентів, які отримували адміністративні послуги в міліції, (а це – 60,6 %) визнають систему надання таких послуг у певній мірі ефективною. Водночас кожний третій опитаний (33,9%) вважає, що ця система працює неефективно [1, с. 87].

Серед першочергових заходів щодо покращення роботи з надання адміністративних послуг в ОВС респонденти, що взяли участь у зазначеному вище опитуванні, назвали такі:

- створення комфортних умов у зонах очікування (27,2 %);
- полегшення доступу до інформації про процедури, платежі, контакти спеціалістів (26,7 %);
- створення “єдиного вікна” для отримання послуг (20,9 %);
- збільшення кількості обслуговуючого персоналу (19,9 %);
- створення можливості отримання консультацій через мережу Інтернет (19 %);
- створення можливості запису на точну дату та час відвідування (19,9 %);
- створення можливості отримання консультацій телефоном (16,1 %);
- створення можливості сплатити за послугу та надіслати квитанцію, не відвідуючи орган внутрішніх справ (14,2 %);
- більш уважне ставлення до оновлення інформації про отримання послуг (14,1 %);
- розділення черг за видами послуг та типами консультацій (14 %);
- збільшення тривалості робочого дня для відділів, що надають послуги (13,6 %);
- підвищення кваліфікації персоналу (9,5 %);
- збільшення санкцій за отримання хабара (7,7 %) [1, с. 89].

Отже, більшість опитаних вважає, що причиною неефективної діяльності суб'єктів надання адміністративних послуг є не стільки якісний склад персоналу, як недостатній рівень організації їх роботи.

Зауважимо, що в багатьох країнах Заходу проблема підвищення якості адміністративних послуг, у тому числі й у сфері внутрішніх справ, тісно пов'язана з оновленням і вдосконаленням роботи урядів цих країн.

У сфері підвищення якості адміністративних послуг, які надаються органами влади у **США**, визначаються такі головні завдання:

- досягти такого рівня задоволення громадян послугами федерального уряду, який буде не меншим або навіть більшим ніж стосовно послуг, що надаються споживачам у приватному секторі;

- забезпечити електронний доступ до урядової інформації;
- розробити систему, яка повинна створити для американських громадян можливості доступу до всієї урядової інформації й вирішувати всі важливі адміністративні питання за допомогою комп'ютера [2].

Діяльність із надання адміністративних послуг, у тому числі й у сфері внутрішніх справ, координується спеціальною державною профільною організацією – Національним товариством сприяння оновленню уряду. До компетенції підрозділів поліції надання адміністративних послуг не віднесено.

У **Канаді** урядові органи, які запроваджують альтернативні системи надання послуг, намагаються обрати найкращі методи виконання програм, адміністративних дій, послуг та функцій, які дозволяли б досягати цілей, що стоять перед урядом, але при цьому робили б надання послуг більш задовільним для клієнтів, раціональним та менш дорогим.

Водночас слід зауважити, що в статті 4 Закону Провінції Онтаріо (Канада) “Про поліцейські послуги” від 1990 року зазначається, що адекватні та ефективні поліцейські послуги в муніципалітетах повинні включати в себе щонайменше таку діяльність: попередження злочинів; забезпечення виконання законів; допомога потерпілим від злочинів; підтримка публічного порядку; ліквідація наслідків надзвичайних подій [3, с. 295–296]. Однак зазначену діяльність поліції, на нашу думку, слід визначати не як надання адміністративних послуг, а як здійснення поліцією своїх основних функцій.

У багатьох європейських країнах з метою отримання громадянином без ускладнень адміністративної послуги, швидко і, якщо можна, в рамках одного візиту, була розроблена модель єдиного офісу для громадян (“one-stop-shop”).

Так, у **Федеративній Республіці Німеччини** універсами послуг (або “офіс для громадян” чи “бюро для громадян”) є візитною карткою муніципалітетів – відображають їх імідж у громадськості, оскільки в них відбувається до 80 % контактів публічної місцевої адміністрації з приватними особами. Тому такі центри обслуговування створюються незалежно від розмірів громади, оскільки вони є центральним місцем звернення громадян до адміністрації.

Кожен із універсамів послуг ухвалює рішення про спектр послуг, які ним будуть надаватися. Як правило, 80 % послуг становлять видача посвідчень особи та паспортів, реєстрація про прибуття (вибуття), перереєстрація, надання податкових карток. Універсами послуг у середніх і невеликих містах (від 25000 жителів), в яких немає служби реєстрації транспортних засобів, часто надають також і послуги, віднесені до компетенції цієї служби. Решта послуг (20 %), що надаються: загальні довідки та надання консультацій; видача формулярів заявок інших відомств; засвідчення документів; бюро знахідок (прийняття загублених речей та їх продаж через аукціони), продаж квитків та мішків для сміття; інформація для туристів та гостей; надання інформаційних матеріалів інших установ, продаж карт міст, книжок, рекламної продукції тощо [4, с. 235].

Що ж стосується діяльності земельної поліції в Німеччині, то відповідно до статті 2 Закону “Про завдання і повноваження Баварської державної поліції” від 14 вересня 1990 року поліція має завданням здійснення захисту від загальних чи в окремому випадку виниклих загроз для публічної безпеки чи порядку. Водночас діяльність з надання адміністративних послуг земельною поліцією не здійснюється [3, с. 54].

Слід також зазначити, що діяльність поліції щодо надання адміністративних послуг не передбачена законодавством також інших країн Західної та Центральної Європи, як-от: Нідерланди, Бельгія, Іспанія, Португалія, Польща, Чехія, Словенія.

Завданням поліції цих країн є забезпечення дотримання та захисту свобод і прав громадян, надання фактичної підтримки правопорядку, а також сприяння демократичному розвитку суспільства.

У **Республіці Чорногорія** “Законом про поліцію” (1993 р.) також до компетенції поліції не віднесено надання адміністративних послуг. Але статтею 3 постанови уряду цієї країни “Про організацію та діяльність державної адміністрації” до завдань Міністерства внутрішніх справ віднесено поруч із суто поліцейськими функціями також: надання імміграційних послуг та регулювання терміну перебування та пересування іноземців; регулювання придбання, зберігання й носіння вогнепальної зброї; регулювання виробництва, реалізації та транспортування легкозаймистих речовин; регулювання питань громадянства; видача дозволу на проведення мітингів і демонстрацій; оформлення документів, що засвідчують особу, та ідентифікаційних номерів громадян; реєстрація імен; видача віз та дорожніх документів; реєстрація транспортних засобів та власників водійських посвідчень [5, с. 201].

В **Угорщині** відповідно до “Закону про поліцію” (1994 р.) до основних завдань поліції (як-от: запобігання та виявлення злочинів, а також адміністративних правопорушень; здійснення нагляду за іноземцями й біженцями; підтримка порядку в громадських місцях тощо) відноситься також надання такої адміністративної послуги, як ліцензування та нагляд за діяльністю приватних охоронних агентств та приватних детективів [5, с. 63].

Згідно зі статтею 3 “Закону Португальської Республіки про організацію поліції публічної безпеки” № 53/2007 до основних функцій поліції публічної безпеки також відносяться такі функції, як здійснення ліцензування, контролю та перевірок діяльності з виробництва, зберігання, торгівлі, використання та перевезення зброї, набоїв, вибухових та прирівняних до них речовин, які не належать або не призначаються для Збройних Сил та інших сил і служб безпеки без звуження контрольних повноважень, наданих законом іншим структурам, а також ліцензування, контроль та перевірки діяльності з надання приватної охорони та відповідної підготовки персоналу у співпраці з іншими видами та службами безпеки та Генеральною інспекцією внутрішньої адміністрації [3, с. 203].

Переважає більшість платних послуг, надання яких в Україні відноситься до компетенції МВС, **у Франції** надається іншими державними органами, установами та організаціями, а також приватними структурами. Так, охорона установ та організацій, офісів, супермаркетів, банків (за виключенням Національного банку Французької Республіки) здійснюється приватними охоронними структурами. Питаннями видачі посвідчень про громадянство, водійських документів, дозвільних документів на право придбання, зберігання та носіння зброї тощо опікуються префектури. Останні відповідно до ст. 72 Конституції Франції від 1958 року є адміністративними одиницями управління країною, тобто виступають у ролі представництв уряду країни на місцевому рівні. У свою чергу, керівник цього державного органу – префект – є урядовим чиновником, представником МВС Франції на місцевому рівні зі статусом вищим ніж у комісара поліції або в керівника підрозділу жандармерії. Зауважимо, що до компетенції МВС Франції відносяться усі функції державного управління всередині країни, за винятком управління фінансами, освітою та юстицією.

Що стосується поліції Франції, то її підрозділами надається дуже обмежений перелік платних послуг, зокрема щодо охорони громадського порядку на прилеглий до спортивної арени території під час проведення спортивних змагань (футбольних матчів, авторалі тощо), а також із супроводження (ескортування) небезпечних вантажів. Про це завчасно укладаються відповідні угоди між керівником

територіального органу поліції та організаторами заходів. Кошти від зазначених платних послуг упродовж останніх 10 років спрямовуються безпосередньо до державного бюджету, хоча раніше вони надходили на рахунок комісаріатів поліції.

Слід підкреслити, що перелік та обсяги платних послуг, які надаються поліцією Франції приватним особам, мають тенденцію до скорочення в контексті обраної стратегічної політики у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю, оскільки головне завдання національної поліції в цій країні полягає в забезпеченні безпеки населення, а єдиним джерелом фінансування діяльності поліції виступає державний бюджет країни. Крім того, державна політика Франції у сфері надання державних послуг полягає в забезпеченні рівного і вільного доступу до них усіх без винятку громадян і в тому, що ці послуги повинні бути безоплатними.

У **Польщі** організація надання публічних послуг приватним особам є головним завданням органів територіального самоврядування. Ці послуги поділяються на комунальні, соціальні та адміністративні. Органи самоврядування повинні організувати надання послуг мешканцям, але не зобов'язані надавати їх самостійно. Як правило, для цього укладаються контракти із суб'єктами господарювання чи неурядовими організаціями.

Кожна послуга, яку надає воєводська адміністрація, відповідним чином задокументована. Наприклад, карта послуги "Видання паспортів" містить такі основні дані: перелік документів, які повинна подати приватна особа з метою оформлення паспорта; розмір плати за надання послуги; адреса та контактні дані уповноваженої особи; місце оформлення та видачі паспорта; можливість подання скарг та пропозицій; правові підстави та рекомендації клієнту.

У Польщі місцеве самоврядування різних рівнів контролюється:

- з боку держави через Прем'єр-Міністра, Міністерство внутрішніх справ та воєводські адміністрації здійснюється контроль за дотриманням законодавства про територіальне самоврядування;

- цими ж органами здійснюється контроль за виконанням органами територіального самоврядування делегованих їм органами державної влади повноважень;

- регіональна палата аудиторів здійснює контроль з фінансових питань [6].

Отже, спільним між польською та українською адміністративно-територіальними реформами є спрямованість на децентралізацію влади, перенесення основної частини відповідальності за підвищення рівня життя населення на органи місцевого самоврядування.

У 1991 році у **Великобританії** було розроблено концепцію Хартії громадян – 10-річну програму, що мала за мету підвищення стандартів якості й корисності державних послуг, удосконалення процесів їх організації, розподілу і надання. У 1997 році ця програма була включена британським урядом як складова частина масштабної програми вдосконалення діяльності системи виконавчої влади.

Британська програма "Хартія громадян" встановила головні принципи функціонування державних установ і організацій, що надають послуги громадянам, а також зобов'язання урядових органів у цій сервісній сфері. Такі принципи включають: чіткі стандарти якості адміністративних послуг, достовірність і повноту наданої інформації, надання консультацій і роз'яснень тощо.

З метою оцінки практичних результатів роботи державних органів, установ і організацій, які надають адміністративні послуги громадянам, у Великій Британії запроваджено так звані таблиці дотримання стандартів якості таких послуг.

Важливим засобом регулювання якості адміністративних послуг у Великій Британії, підвищення кваліфікації й заохочення державних службовців, поширення

кращого досвіду, підвищення відповідальності органів влади за дотримання стандартів якості й задоволення адміністративних потреб громадян є загальнонаціональна премія “Знак Хартії”, яка затверджена британським урядом у 1992 році [2].

Що стосується послуг поліції, то відповідно до розділу 25 “Закону Сполученого Королівства про поліцію” (1996 р.) старший офіцер сил поліції на прохання будь-якої особи може забезпечувати надання спеціальних поліцейських послуг у будь-яких приміщеннях або у будь-якому місці поліцейської зони, у якій утримуються ці сили поліції за умови, що за такі послуги органу поліції сплачується винагорода за ставками, які можуть визначатися цим органом [3, с. 252]. Але, що мається на увазі під так званими “спеціальними поліцейськими послугами”, в зазначеному законі Сполученого Королівства не визначено.

Слід зазначити, що новий *європейський план дій у сфері електронного урядування* на 2011 – 2015 рр. (European eGovernment Action Plan 2011-2015) [7], який було представлено 15 грудня 2010 року на конференції “Старт до відкритого урядування”, ставить перед країнами Євросоюзу нові виклики щодо створення умов для розвитку електронних транскордонних послуг. Так, зазначеним планом, зокрема, передбачено, що до 2015 року послугами е-урядування повинні користуватися 50 % громадян Євросоюзу.

Електронний уряд (E-Governmnet) – це здійснення державного управління, що базується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій та цінностях відкритого громадянського суспільства та характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для громадського контролю та ініціативи. Це також один з найдієвіших способів боротьби з корупцією і бюрократією, а також забезпечення прозорості офіційних структур [8].

Щодо цього особливої уваги заслуговує діяльність у *Чехії* такого адміністративного органу, як Управління основних реєстрів (Správa základních registrů). Цей орган, створений 1 жовтня 2010 року згідно із Законом Чеської Республіки “Про основні реєстри”, є самостійною організаційною структурою держави, яка є звітною одиницею та складовою бюджету Міністерства внутрішніх справ. Очолює Управління основних реєстрів директор, якого призначає Міністр внутрішніх справ.

Управління основних реєстрів є адміністратором інформаційної системи основних реєстрів й виконує такі основні завдання:

- забезпечує роботу цієї системи та відповідає за її безпеку;
- за посередництвом інформаційної системи основних реєстрів забезпечує взаємозв'язок між окремими основними реєстрами і далі між реєстрами та інформаційними системами, в яких реєструються правочини (рішення, постанови тощо) органів державної влади;
- складовою діяльності управління є уможливлення доступу до вихідних даних в межах повноважень, визначених у реєстрі прав і обов'язків;
- невід'ємною складовою є ведення записів про всі події, пов'язані з роботою інформаційної системи основних реєстрів.

Основними цілями проекту інформаційної системи основних реєстрів є:

- зведення до мінімуму загальної кількості відвідувань громадян для отримання державних (адміністративних послуг);
- забезпечення доступу до онлайн-реєстрів у будь-якому місці і в будь-який час [9].

У Чехії електронний документообіг основних реєстрів розглядався як основа електронного уряду. Саме переведення чинних реєстрів та інформаційних баз в

електронний формат із забезпеченням захисту доступу громадян може бути магістральним напрямом поліпшення системи надання адміністративних послуг в Україні.

Таким чином, окремим шляхом удосконалення системи надання адміністративних послуг має бути децентралізація повноважень органів влади, адже в провідних країнах світу більшість адміністративних послуг надається відповідними центрами обслуговування приватних осіб, створеними при органах муніципальної влади. Що стосується діяльності поліції, то в деяких європейських країнах її підрозділами надається дуже обмежений перелік спеціальних адміністративних послуг. При цьому перелік та обсяги платних послуг, що надаються поліцейськими структурами приватним особам, мають тенденцію до скорочення.

Зарубіжний досвід забезпечення якості публічних послуг висуває перед органами державної влади України, в тому числі й у сфері внутрішніх справ, цілу низку завдань:

- удосконалення законодавчої бази щодо надання якісних адміністративних послуг населенню;
- удосконалення нормативно-правової бази ведення електронного документообігу;
- розроблення типової методики та регламентів надання послуг органами державної влади;
- розроблення спеціального програмного забезпечення автоматизованої підтримки надання послуг,
- створення веб-порталу доступу для отримання on-line послуг через єдине веб-вікно;
- створення альтернативних систем надання адміністративних послуг;
- підготовка керівників та фахівців сфери публічного управління із здійснення якісно-орієнтованого надання адміністративних послуг;
- запровадження новітніх інформаційних технологій з метою більш повного і якісного задоволення адміністративних потреб громадян та надання адміністративних послуг державними органами з використанням електронних мереж;
- модернізація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування за допомогою удосконалення системи стимулювання службовців, покращення моніторингу їхньої діяльності, оцінки показників її кінцевих результатів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання, результати соціологічного дослідження та громадського моніторингу якості їх отримання споживачами. Науково-практичне видання / Під заг. ред. Белоусова Ю.Л., Батчаєва В.К. – К. : Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, 2014. – 132 с.
2. Виробництво, надання і розподіл адміністративних послуг – головна місія влади, як суб'єкта ринкових відносин. Деякі аспекти практики підвищення якості адміністративних (державних) послуг у США, Великобританії та Канаді // Регуляторна стратегія: практика регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org>.
3. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. редакцією О.А. Банчука. – К. : Москаленко О.М., 2013. – 588 с.
4. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 4 квіт., 2008 р., Львів. : Ч. 1 / ред. : В.С. Загорський ; А.В. Ліпенцев; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – Л., 2008. – 561 с.
5. Реформування поліції в країнах центральної та Східної Європи: процес і прогрес / П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек та ін.; за ред. М. Капаріні, О. Мареніна; передмова О. Ярмиша. – К., 2005. – 296 с.

6. Основи управління в публічній адміністрації : матеріали дистанц. навчання, організованого Польс.-укр. Центром громадської освіти у м. Краснік (Польща) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.puoer.org>.

7. European eGovernment Action Plan 2011–2015 [Електронний реєстр]. – Режим допуску : <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/european-egovernment-action-plan-2011-2015>.

8. Пасічник М.В. Новий публічний менеджмент: використання ринкових механізмів у врядуванні / М.В. Пасічник // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15–16 трав. 2009 р. ; за заг. ред. С.М. Серьогіна. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 71–72.

9. Посольство Чеської Республіки в Україні “Správa zkladnich registrací” Веб-сайт: www.szrcr.cz [Електронний реєстр] – Режим допуску : <http://www.drsu.gov.ua/show/1999>.

Отримано 21.04.2015

Ю.С. Коллер,
кандидат юридичних наук
О.В. Кукулюк

ПРАВОМІРНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ ПРАЦІВНИКАМИ ПАТРУЛЬНОЇ СЛУЖБИ ЗАСОБІВ АУДІО-, ВІДЕОФІКСАЦІЇ

Стаття присвячена дослідженню питань правомірності використання працівниками патрульної служби засобів аудіо-, відеофіксації. Здійснено аналіз норм чинного законодавства України та законопроектів у досліджуваній сфері, а також сформульовано пропозиції щодо їх вдосконалення.

Ключові слова: засоби аудіо-, відеофіксації, технічні засоби та прилади, патрульна служба, Національна поліція, правомірність.

Статья посвящена исследованию вопросов правомочности использования работниками патрульной службы средств аудио-, видеофиксации. Осуществлен анализ норм действующего законодательства Украины и законопроектов в исследуемой сфере, а также сформулированы предложения по их усовершенствованию.

Ключевые слова: средства аудио-, видеофиксации, технические средства и устройства, патрульная служба, Национальная полиция, правомерность.

The paper is devoted to the study of the issues of the legality of the use by the employees of patrol service of audio-, video recording. The analysis of the current legislation of Ukraine and laws in this field is carried out, and several suggestions for their improvement are made.

Key words: means of audio-, video recording, technical means and devices, patrol service, the National Police, legality.

На сьогодні в Україні здійснюється реформа правоохоронної системи. Сучасні тенденції розвитку суспільних відносин в Україні вимагають докорінних змін у роботі цих органів, а саме безпосередньо у системі Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), з метою створення сучасного європейського правоохоронного відомства, місія якого – служити та захищати.

Серед заходів, спрямованих на досягнення цілей реформування системи МВС, визначених Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Стратегія) та Концепцією першочергових заходів реформування системи МВС (далі – Концепція), затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р, є оснащення всіх патрульних портативними відеокамерами [1].

Зважаючи на сувору необхідність дотримання законності у діяльності органів внутрішніх справ та з метою недопущення порушень конституційних прав і свобод громадян, постає питання щодо правомірності використання працівниками патрульної служби зазначених портативних відеокамер, що й визначає мету цієї статті.

Слід зазначити, що на сьогодні міліції для виконання покладених на неї обов'язків надане право проводити аудіо-, відео-, фотофіксацію як допоміжний

засіб попередження протиправних дій та розкриття правопорушень (п. 12 ч. 1 ст. 11 Закону України “Про міліцію”) [2]. Проте слід наголосити на тому, що на практиці виникають проблемні питання щодо правомірності використання таких засобів у зв’язку з недосконалим формулюванням зазначеної норми. Такий висновок виходить з того, що відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 11 Закону України “Про міліцію”:

– по-перше, працівникам міліції де юре надається право використовувати засоби аудіо-, відеофіксації, але тільки як допоміжний засіб і лише під час протиправних дій та розкриття злочинів, а не упродовж усього часу несення служби. Відповідно до Стратегії та Концепції планується, що портативні відеокамери будуть функціонувати безперервно протягом усього часу несення служби. Тому можуть виникнути ситуації, коли аудіо-, відеофіксація буде порушувати чинне законодавство. Наприклад, коли працівники міліції, у тому числі патрульної служби, під час несення служби змушені будуть виконувати свої обов’язки не в громадських місцях, а, наприклад, в помешканнях громадян (квартирах, будинках), офісах, банках тощо, а також під час затримання водіїв, якщо фіксація буде здійснюватися безпосередньо в транспортних засобах, які є приватною власністю осіб. У таких випадках відео-, аудіофіксацію можна буде проводити тільки за згодою тієї особи, яка потрапила в об’єктив засобів відеофіксації, відповідно до ст. 307 ЦК України [3];

– по-друге, не зазначається які саме засоби відео-, аудіофіксації можуть використовувати працівники міліції. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України працівники міліції, як посадові особи органів державної влади, зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [4]. Тобто це означає, що працівники міліції мають право використовувати у своїй діяльності тільки ті засоби, перелік та порядок використання яких передбачений нормативно-правовими актами;

– по-третє, норма не містить інформацію щодо використання цих засобів для фіксації дій працівників міліції з метою їх контролю щодо попередження корупції та правомірності їх дій, а також надання доказової бази у вигляді аудіо-, відеоінформації, у випадку звинувачень працівників міліції щодо їх можливого порушення законодавства.

Проте необхідно констатувати, що 21 травня 2015 року Верховна Рада України схвалила в першому читанні проект Закону України “Про Національну поліцію” від 13.05.2015 № 2822 (далі – законопроект), який містить нові окремі норми щодо використання працівниками Національної поліції засобів фіксації. Так, відповідно до:

– ст. 31 законопроекту Національна поліція може застосовувати такий превентивний захід, як застосування автоматичної фототехніки (радара) та відеотехніки;

– ст. 40 законопроекту Національна поліція для забезпечення публічного порядку та громадської безпеки може закріплювати на форменому одязі, службових транспортних засобах, монтувати/розміщувати по зовнішньому периметру доріг і будівель у порядку, визначеному законами та іншими нормативно-правовими актами України, автоматичну фото- і відеотехніку, а також використовувати інформацію, отриману із автоматичної фото- і відеотехніки, що знаходиться в чужому володінні, з метою попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності, забезпечення безпеки осіб, а також забезпечення дотримання правил дорожнього руху. Інформація про змонтовану/розміщену автоматичну фототехніку (радар) і відеотехніку повинна бути розміщена на видному місці [5].

Як бачимо, вищезазначені статті законопроекту на відміну від норм чинного Закону України “Про міліцію” виключають зі свого змісту категорію засобів фіксації як допоміжного засобу та більш чітко визначають підстави для використання цих засобів, а саме для:

- попередження, виявлення або фіксування правопорушення, охорони громадської безпеки та власності;
- забезпечення дотримання правил дорожнього руху.

Крім того, оскільки у статті Закону зазначається право на використання засобів фіксації працівниками Національної поліції, зокрема, безпосередньо з метою охорони громадської безпеки, то це виключає можливе порушення права на недоторканність приватного життя громадян під час здійснення фіксації працівниками Національної поліції, оскільки охорона громадського порядку, як правило, здійснюється безпосередньо у громадських місцях, тому аудіо-, відеофіксація в громадських місцях не буде суперечити нормам чинного законодавства. Відповідно до ч. 1 ст. 307 Цивільного кодексу України “...згода особи на знімання її на фото-, кіно-, теле- чи відеоплівку припускається, якщо зйомки проводяться відкрито на вулиці, на зборах, конференціях, мітингах та інших заходах публічного характеру” [3]. Це означає, що згода особи на зйомку презюмується (припускається), тобто фізична особа вважається такою, що погодилась на зйомку у випадку її проведення відкрито на вулиці, на мітингах тощо.

Проте слід зауважити, що зміст статей 31, 40 законопроекту, на нашу думку, також має неоднозначний, суперечливий та дискусійний характер, що у майбутньому може призвести до конфліктних ситуацій та судових позовів громадян щодо неправомірності використання таких засобів. Такий висновок виходить з того, що:

- по-перше, використання у нормах Закону термінів “автоматична фототехніка (радар)” та “відеотехніка” звужують перелік технічних засобів та приладів, які зможуть використовувати працівники Національної поліції у майбутньому. На нашу думку, перелік конкретних засобів необхідно зазначати у відомчих нормативних актах, а безпосередньо у Законі України слід передбачити більш широке поняття, а саме “технічні засоби та прилади, перелік та порядок використання яких затверджений нормативно-правовими актами”;

- по-друге, зміст статей 31, 40 законопроекту не містить інформації щодо права на використання цих засобів з метою фіксації дій працівників Національної поліції. На нашу думку, необхідно обов’язково це передбачити, для того, щоб безперешкодно, не порушуючи законодавства, здійснювати контроль з метою попередження корупції та інших неправомірних дій з боку працівників Національної поліції, а також надання доказової бази у вигляді аудіо-, відеоінформації, у випадку звинувачень щодо їх можливого порушення законодавства;

- по-третє, на нашу думку, зазначені статті законопроекту повинні містити також посилання на право працівників Національної поліції використовувати інформацію, отриману за допомогою цих засобів.

Оскільки, портативні відеокамери планується використовувати безпосередньо для піших нарядів патрульної служби, то необхідно також передбачити право на їх використання безпосередньо працівниками патрульної служби у відомчих нормативно-правових актах.

Слід зазначити, що на сьогодні основним нормативно-правовим актом, що регламентує діяльність працівників патрульної служби є Статут патрульно-постової служби міліції України, затверджений наказом МВС України від 28.07.1994 № 404 (далі – Статут) [6].

На сьогодні Статут (як і Закон України “Про міліцію”) прямо не передбачає засоби, за допомогою яких працівники патрульної служби могли б здійснювати аудіо-, відеофіксацію, а лише має непрямий натяк на такі засоби. Так, відповідно до ст. 15 Статуту “засоби патрульно-постової служби складають: а) спеціальні броньовані автомашини, вертольоти, мотоцикли, велосипеди, катери та інші транспортні засоби; б) відеомагнітофони, диктофони, радіо, прямий зв’язок і сигналізація; в) табельна зброя, спорядження і спеціальна зброя; г) електромегафони, освітлювальні прибори, інша апаратура і технічні засоби; д) службові собаки та коні” [6].

Крім того, у ст. 133 Статуту, що регламентує права нарядів міліції при виконанні службових обов’язків, не передбачено право на використання засобів аудіо-, відеофіксації.

Слід зазначити, що відповідно до Стратегії та Концепції передбачається об’єднання патрульної служби та ДАІ в єдину мобільну патрульну службу. Тому, на нашу думку, для нормативного закріплення діяльності працівників цієї патрульної служби необхідно затвердити новий Статут такої служби, в якому передбачити норми щодо права на використання працівниками патрульної служби безпосередньо засобів аудіо-, відеофіксації, перелік та порядок використання яких передбачений чинним законодавством.

Також, необхідно зазначити, що на сьогодні фото-, аудіо- та відеоінформацію, отриману працівниками міліції під час несення служби, можна використовувати як доказ у суді тільки у разі її фіксації за допомогою технічних приладів та технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху [7].

Тому для того, щоб правомірно використовувати аудіо-, відеоінформацію, отриману працівниками патрульної служби за допомогою портативних відеокамер, необхідно зі ст. 251 КУпАП виключити словосполучення “які використовуються при нагляді за виконанням правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху”. Крім того, термінологію, що використовується у ст. 251 КУпАП, слід узгодити з термінологією, яка буде використовуватися у Законі України “Про Національну поліцію”.

Окрім цього, як ми вже зазначали вище, слід також затвердити перелік та порядок використання засобів аудіо-, відеофіксації. Необхідно зазначити, що нині серед засобів, що використовуються працівниками міліції, нормативно закріплені:

- спеціальні засоби при охороні громадського порядку (Постанова Ради Міністрів УРСР від 27.02.1991 № 49 “Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку”) [8];

- технічні засоби, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху (наказ МВС України від 01.03.2010 № 33 “Про затвердження Переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху”) [9].

У зв’язку з цим, пропонується затвердити наказом Міністерства внутрішніх справ України перелік та порядок функціонування в підрозділах Національної поліції спеціальних переносних пристроїв відеофіксації, документування інформації, її зберігання та використання, де також будуть передбачені питання щодо термінів та кола осіб, які мають відповідний доступ до неї тощо.

На підставі вищевикладеного, можна зробити висновок, що використання працівниками патрульної служби засобів аудіо-, відеофіксації, буде правомірним за умови:

1) прийняття проекту Закону України “Про Національну поліцію”, в якому буде передбачена стаття такого змісту:

“Національна поліція має право використовувати технічні засоби та прилади, у тому числі засоби фото-, аудіо- та відеофіксації, перелік та порядок використання яких затверджений нормативно-правовими актами, а також інформацію, отриману за допомогою цих засобів з метою:

- попередження, виявлення або фіксування правопорушень, охорони громадського порядку та власності;
- забезпечення безпеки дорожнього руху;
- контролю дій працівників поліції під час виконання ними покладених на них завдань”.

2) Затвердження нового Статуту патрульної служби, в якому будуть передбачені норми такого змісту:

- “засоби патрульної служби складають технічні засоби та прилади, у тому числі засоби фото-, аудіо- та відеофіксації, перелік та порядок використання яких затверджений нормативно-правовими актами”;
- “працівникам патрульної служби для виконання покладених на них обов’язків надається право використовувати технічні засоби та прилади, у тому числі засоби фото-, аудіо- та відеофіксації, перелік та порядок використання яких затверджений нормативно-правовими актами”;
- “працівники патрульної служби, яким видані зазначені технічні засоби та прилади, персонально відповідають за їх цілісність та працездатність”.

3) Внесення змін у друге речення ст. 251 КУпАП, яку слід викласти в такій редакції:

- “Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненнями особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, показаннями технічних засобів та приладів, у тому числі засобів фото-, аудіо- та відеофіксації, протоколом про вилучення речей і документів, а також іншими документами”.

4) Затвердження наказом Міністерства внутрішніх справ України переліку та порядку функціонування в підрозділах Національної поліції спеціальних переносних пристроїв відеофіксації, документування інформації, її зберігання та використання, де також будуть передбачені питання щодо термінів та кола осіб, які мають відповідний доступ до неї тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80>.
2. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page>.
3. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254 к/196-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Про Національну поліцію : проект Закону України від 13.05.2015 № 2822 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55082.
6. Статут патрульно-постової служби міліції України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28 липня 1994 р. № 404 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94>.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – дод. до № 51. – Ст. 1122.

8. Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку : Постанова Ради Міністрів УРСР від 27 лютого 1991 р. № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/49-91-%D0%BF>.

9. Про затвердження Переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксування порушень правил дорожнього руху : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 1 березня 2010 р. № 33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0262-10>.

Отримано 29.05.2015

УДК 342.9:379

В.В. Заросило,

аспірант кафедри адміністративного права
інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ПОНЯТТЯ МАСОВИХ КУЛЬТУРНО-ВИДОВИЩНИХ ЗАХОДІВ

У статті розглядаються питання розвитку адміністративно-правових основ організації і проведення масових культурно-видовищних заходів. Встановлено, що культурно-видовищні заходи мають довгий шлях історичного розвитку і не завжди є масовими. Крім того, визначено, що культурно-видовищні заходи часто використовуються з іншою метою, ніж культурна. Зроблене порівняння культурно-видовищних заходів та масових заходів.

Ключові слова: масові заходи, культурно-видовищні заходи, натовп, види натовпів, організація і проведення культурно-видовищних заходів.

В статье рассматриваются вопросы развития административно-правовых основ организации и проведения массовых культурно-зрелищных мероприятий. Установлено, что культурно-зрелищные мероприятия имеют длинный путь исторического развития и они не всегда являются массовыми. Кроме того, определено, что культурно-зрелищные мероприятия часто используются с другой целью, чем культурная. Осуществлено сравнение культурно-зрелищных мероприятий и массовых мероприятий.

Ключевые слова: массовые мероприятия, культурно-зрелищные мероприятия, толпа, виды толп, организация и проведение культурно-зрелищных мероприятий.

Paper deals with the issues of the development of administrative and legal basis of the organization and holding mass cultural spectacle happenings. It is stated, that cultural spectacle events have a long history of the development and sometimes they haven't been massive ones. It is stated that they are often used with some other aim besides cultural one. The comparison of cultural spectacle events and mass events are done.

Keywords: mass events, cultural spectacle events, crowd, kinds of crowds, organization and providing of cultural spectacle events.

Питання виникнення і розвитку масових заходів досліджувалося в більшості випадків психологами, проте, з правової точки зору, з точки зору організації і проведення масових заходів це питання практично не розглядалося. Як відомо, кожна суспільно-економічна формація формує свій тип культури і відповідно до цього типу культури забезпечуються культурно-видовищні заходи, які забезпечують духовні потреби населення. При цьому, як висловився римський історик, народ потребує "хліба і видовищ". Разом з тим, ці два поняття пов'язані. У всіх або в переважній більшості організація масових культурно-видовищних заходів пов'язана зі станом життя людей, їх забезпеченням хлібом та іншими благами. У цілому культурно-видовищні заходи використовувалися для формування думки населення, для його підбурювання на активні дії, а часом і на революційні зрушення.

З іншого боку, культурно-видовищні заходи пов'язані з тим рівнем культури, який існував у кожній окремій суспільно-економічній формації. Тому, на нашу думку, слід визначити, як культура та економічний стан суспільства впливали на організацію масових культурно-видовищних заходів і, у свою чергу, які цілі переслідували організатори культурно-видовищних заходів. Останнім часом виникла і розвивається так звана масова культура, яка теж має вплив на свідомість громадян. Таким чином, мета цієї статті передбачає визначення організації масових культурно-видовищних заходів та основи їх організації і проведення, а також вплив масової культури на такі заходи.

Питання масових заходів у цілому неодноразово досліджувалося вченими [1; 2; 3; 4]. Проте в основному масові заходи розглядалися як форма впливу на стан охорони громадського порядку та громадської безпеки. Адже під час масових заходів в будь-якому суспільстві приймалися заходи щодо посилення охорони порядку. Питання організації і цілеспрямованості культурно-видовищних заходів не завжди висвітлювалося. Особливо це стосується не політичних заходів, які проводилися і проводяться різними політичними силами і які переслідують певну передбачену мету, а саме культурно-видовищних заходів, які певною мірою на політику не впливають. Тим більше не досліджувалися питання впливу таких заходів на громадську думку і в подальшому на ті ж самі політичні питання. Не досліджувалися і питання, хто, як і де проводить культурно-видовищні заходи і хто відповідає за стан правопорядку під час їх проведення.

Видовища, які використовувалися і використовуються для культурних заходів, можуть бути різними, адже це залежить від рівня культури суспільства в цілому. Поняття культура – це сукупність практичних матеріальних і духовних надбань певного суспільства, які відображають історично досягнутий рівень розвитку суспільства і людини й втілюються в результатах продуктивної діяльності [5]. У вужчому розумінні культура – це сфера духовного життя суспільства, що охоплює, насамперед, систему виховання, освіти, духовної творчості (особливо мистецької), а також установи й організації, що забезпечують їхнє функціонування (школи, вузи, клуби, музеї, театри, творчі спілки, різноманітні культурні товариства) [6].

У сучасній науці існує багато визначень культури. Сутність культури полягає в тому, що вона не виробляється безпосередньо у вигляді якогось продукту чи речі. Культура створюється всім суспільством, кожним його членом. Зрозуміти сутність культури можна лише через призму діяльності самого суспільства, людини та націй і народів, які існують на планеті. Тобто культура – це, з одного боку, процес, а з іншого – наслідок людської діяльності [7, с. 32].

Водночас під культурою розуміють рівень освіченості, вихованості людей, а також рівень оволодіння якоюсь галуззю знань або діяльності (культура виробництва, культура праці, культура мови, правова, естетична, політична, моральна культура, культура побуту та т. ін.).

Культура розвивається разом з людським суспільством і залежить від нього. У її визначенні є ряд різноманітних точок зору, які залежать в більшості випадків від політичного устрою держави, від правлячих кіл та від інших факторів.

На нашу думку, правильним є поділ культури на рівні залежно від рівня культури певного кола населення. Наприклад, для сільського населення існує один рівень культури, для міського – інший. Окремий рівень культури існує для еліти, для певних прошарків, які чітко усвідомлюють свої культурні здобутки. Наприклад, в Україні ми можемо говорити про певні відмінності в культурному розвитку між окремими регіонами. Разом з тим, існує так звана і “масова культура”,

визначення якої дається як примітивне за змістом мистецтво, яке призначене для задоволення потреб натовпу [8; 9]. Тому вже зараз виникає визначення масові культурно-видовищні заходи, які, з одного боку, є масовими, а з іншого – мають культурне спрямування.

Як визначають окремі вчені, масова культура – це нівельована культура повсякденності, яка розрахована на “середню” людину [10, с. 493], тобто на людину з середніми здібностями, з середніми вимогами і загалом не спрямована на підвищення рівня культури в цілому.

У питанні про виникнення масової культури є різні точки зору. Деякі дослідники вважають її одвічно притаманною культурі й тому виявляють уже в античному епосі і видовищних діях Римської імперії. Ми можемо вести мову про масові видовищні заходи – змагання римських гладіаторів, коли останні вбивали один одного на арені. Разом з тим, ми не можемо назвати ці видовищні заходи культурними. Ряд дослідників пов'язують виникнення масової культури з науково-технічною революцією, що принесла з собою зовсім нові способи виробництва, поширення та споживання культури.

Вважається, що “масова культура” в її сучасному вигляді виникла в США. Її виникненню сприяв розвиток засобів масової інформації: газет, журналів, радіо, телебачення та засобів масової комунікації, грамзаписів, відеозаписів, кінематографа. З одного боку, згаданий розвиток сприяв демократизації культури, адже до таких культурних та видовищних заходів стала мати доступ широка аудиторія, але, з іншого боку, до культури втягувалися комерційні інтереси, культура стала предметом бізнесу, а крім того, рівень такої культури став низьким і відверто комерційним.

У наш час “масова культура” стала невід’ємною часткою культури в цілому. Виросли цілі покоління людей, які взагалі не знають іншої культури, крім масової. На відміну від елітарної культури, яка спрямована на смаки певних кіл суспільства, масова культура орієнтується на середній або навіть нижче середнього рівень споживачів [9]. На основі такої орієнтації, як зазначається в деяких дослідженнях, виникають сучасні масові культурно-видовищні заходи.

Разом з тим, ми не можемо стверджувати, що саме культурно-видовищні заходи спрямовані на поширення масової культури. Окремі культурно-видовищні заходи дійсно є культурними шедеврами (наприклад, виступи гурту “Океан Ельзи” та т. ін.)

За дослідженнями вчених, масова культура впливає на всю культуру суспільства в цілому, їй властива тенденція до гомогенізації, тобто прагнення надавати культурним явищам стилю однорідності. Наділяючи різні культурні явища певною ціннісною нейтральністю, роблячи ставку на видовищність та масовість, не звертаючи уваги на тих, кому вона не подобається, масова культура орієнтується на створення стереотипів у свідомості, стандартних штампів, не вимагає від людини витрат розумової енергії, почуттів, волі, тобто всього того, чого вимагає серйозне мистецтво.

Використання новітніх жанрів, таких як телевізійні серіали, детективні романи, фільми жахів, масові концерти на стадіонах, мюзикли, вестерни, дає змогу масовій культурі створювати світ міфологічних героїв (Спайдермен, Бетмен, Кінг-Конг, вампір, супермен (за типом агента 007) та інших), які перемагають все і всіх і які доступні всім. Основна ставка в масовій культурі – переважно на агресію та насильство [6].

Жорстокість сцен насильства на екранах під час “квазі-спортивних” змагань, які збирають велику кількість глядачів, вражає уяву спостерігача натуралістичністю.

Окремі дослідження психологів свідчать, що для людей з неврівноваженою психікою такі видовища є своєрідним наркотиком [11].

Пояснення цього факту дається на підставі психології З. Фрейда. Масова культура збуджує в людей природні інстинкти, тобто інстинкт мисливця, інстинкт переможця та т. ін., і на основі цього людина шукає ілюзорну реалізацію своїх незадоволених пристрастей у мистецтві. Тому в масовій культурі так багато сексу і агресії. Крім того, масова культура сприяє створенню натовпу, яким легше керувати [1].

Ще одна тема, яка експлуатується постійно в масовій культурі, – страх. Такі жанри масової культури, як тріллер, фільми жахів, катастрофи та т. ін. використовують її досить часто.

У результаті психіка людей яка піддалася обробці масовою культурою, стає менш чутливою до того, що відбувається в реальності. Людина звикає до вбивства, насильства, жорстокості та стає байдужою і може самостійно здійснювати протиправні вчинки.

Спеціалісти з культурології в основному звертаються до поняття “масова культура” як до заходів, які проводяться з великою чи відносно великою кількістю людей. Маса людей розуміється як:

- велика група людей, серед якої індивіди втрачають свою індивідуальність і набувають загальних схожих позицій, світогляду і навіть почуттів;
- натовп, тобто неорганізована група, яка своїм впливом перетворює навіть освічених людей на таких, які не міркують, а діють, прищеплює відчуття стадності, всездозволеності та примітивних бажань;
- група людей, які відрізняються неосвіченістю, невихованістю та примітивними бажаннями;
- велика кількість осіб, які проживають у межах індустріальної культури, де стандартизоване не тільки виробництво та споживання, але й думки і почуття [10, с. 289]

Інший аспект, який спостерігається в масовій культурі, – це формування масового психозу та масової підпорядкованості людей. Натовп, який можна спрямувати на виконання певних дій (погроми, підпали, масові порушення порядку та інші протиправні дії), – таким є результат окремих культурно-видовищних заходів. При цьому ми не можемо сказати, що, наприклад, погром на стадіоні, який був вчинений фанатами футбольного клубу “Динамо” в травні 2015 року, був спланований і організований [13].

Досить часто такі натовпи використовуються в політичних та інших цілях.

Однією з цілей нашого дослідження є встановлення взаємозв’язку між масовою культурою та масовими заходами і впливу таких заходів на громадську безпеку і громадський порядок. Слід зазначити, що окремих досліджень щодо впливу масової культури та масових заходів на забезпечення громадської безпеки та громадського порядку в Україні не проводилося.

Розвиток суспільства чітко демонструє, що такий взаємозв’язок існує і його треба враховувати в розробленні заходів з забезпечення громадської безпеки та громадського порядку під час проведення масових культурно-видовищних заходів.

Слід зазначити, що культурно-видовищні заходи самі по собі, коли вони добре організовані, контролюються тими особами, які їх організовували, а також представниками місцевого самоврядування та місцевої влади і правоохоронних органів, відіграють свою роль. Ми не можемо стверджувати, що такі заходи сприяють розвитку культури, але певною мірою держава таким чином сприяє реалізації своєї культурної функції [8].

Разом з тим, культурно-видовищні заходи можуть переростати в натовп, якщо вони не контрольовані, або, що також трапляється, вони спеціально перетворюються на неконтрольований натовп, який замість того, щоб нести певне культурне навантаження, призводить до травмування або загибелі учасників та сторонніх осіб. У результаті дій натовпу можуть бути пошкоджені різні споруди, нанесено матеріальні збитки.

Згідно з визначенням, яке подане в Юридичній енциклопедії, натовп – відносно нетривале в часі скупчення великої кількості людей, що перебувають у безпосередньому контакті між собою, стан яких характеризується високим рівнем емоційного збудження, а поведінка зумовлена спонуканнями, установками та взаємною стимуляцією. На формування натовпу впливають також і культурно-видовищні заходи. Виникнення і розвиток натовпу пов'язані з дією основних соціально-психологічних механізмів впливу на людей у складі натовпу [6, с. 71–72].

Виокремлюють такий спосіб виникнення натовпу, як прилучення (будь-який привід чи подія привертають увагу людей, зацікавлюють їх, залучають до натовпу). Саме по собі скупчення людей є самостійним, могутнім стимулом для залучення до натовпу дедалі нових осіб. Зазначені натовпи в основному некеровані, вони виникають швидко і також швидко розходяться. У більшості випадків виникнення натовпу викликане цікавістю.

Інший спосіб – наслідування, тобто відтворення окремою людиною в складі натовпу деяких зовнішніх рис, манер, моделей поведінки оточення та ін. Подібний натовп вже становить певну небезпеку, адже якщо один індивід вчиняє протиправну дію, то інші також можуть повторювати його дії.

Наступний спосіб емоційне зараження – передача певного психічного стану в натовпі переважно шляхом несвідомого, мимовільного спостереження та відтворювання окремим індивідом експресивних виявів оточуючих людей (міміки, ритму дихання, гучності мовлення тощо). Дія механізму визначає створення загальної емоційної атмосфери в скупченні. Сила та інтенсивність його впливу безпосередньо пов'язані з кількістю учасників. Зазначений натовп може бути некерованим, що створює небезпеку переростання дій окремих осіб у масове безладдя. Такий натовп може виникнути в результаті окремих культурно-видовищних заходів (футбольного матчу, концерту рок-групи, боксерського поєдинку та т. ін.)

Одним зі способів виникнення натовпу є відчуття групової могутності, тобто виникнення в кожної людини в натовпі почуття сили, непереможності, анонімності своїх дій, самого себе, отже, – зникнення відповідальності за будь-який свій вчинок. Під впливом цих механізмів психічний стан окремого індивіда в натовпі змінюється так, що його думки і почуття значно відрізняються від ситуацій повсякденного життя. Гасло, яке використовувалося під час Помаранчевої революції в Україні, “Нас багато – нас не подолати” – один із яскравих прикладів створення такого виду натовпів. В основному такі натовпи керовані і мають чітко сформульовану, переважно політичну мету.

Залежно від типу спонукання учасників натовпу та характеру їхньої поведінки розрізняють чотири основні види натовпів:

1) випадковий – найменш згуртоване та активне скупчення людей, яких об'єднує інтерес до неординарної події, що виникла зненацька (наприклад, до пожежі, автокатастрофи та ін.);

2) експресивний – скупчення людей, які висловлюють ставлення до певної події (у формі радості, гніву, обурення, протесту та ін.), крайня форма – екстатичний натовп;

3) конвенціональний – скупчення людей, яких об'єднує інтерес до певної задалегідь оголошеної масової розваги або видовища (наприклад, футбольного матчу). Їхня поведінка значно виходить за межі норм повсякденного життя;

4) активний або діючий – скупчення людей, які здійснюють або готові до здійснення актів, дій щодо будь-якого об'єкта (різновиди активного натовпу: агресивний – скупчення людей, які намагаються розв'язати ті чи ін. проблеми насильницьким шляхом, наприклад, натовп погромників; здирницький – скупчення людей, дії яких спрямовані на досягнення певної корисливої мети, мети власного збагачення, наприклад, грабіжники складів; панічний – скупчення людей, охоплених почуттям страху перед реальною чи уявною небезпекою і спонукуваних прагненням позбавитися цієї небезпеки будь-яким чином). За певних обставин (поширення чуток, будь-який зовнішній вплив, поява лідера тощо) натовп одного виду може легко та динамічно трансформуватися в інший (наприклад, коли агресивний натовп зустрічає організований опір, він може перетворитися на панічний) [6] .

Культурно-видовищні заходи, особливо ті, які проводяться на стадіонах, у великих концертних залах та спортивних аренах, у більшості випадків це натовп, який має певну емоційну спрямованість. Разом з тим, така спрямованість може бути небезпечною. Окремі автори підкреслюють, що масові заходи, якщо вони проводяться без чіткої координації та керівництва, можуть бути небезпечними для самих учасників таких заходів і для громадян, які не беруть участі в заходах, але спостерігають, чи випадково перебувають неподалік місць, де проводяться масові заходи [15].

Таким чином, ми можемо визначити масові заходи як події, які відбуваються в спеціально відведених місцях (у будівлях, на майданах, на стадіонах тощо), які офіційно прийняті до експлуатації державними комісіями, і за умови дотримання всіма організаціями (які беруть участь у цих масових заходах) норм і правил відповідних інструкцій.

Культурно-видовищні заходи можуть бути масовими, але також не масовими, наприклад, виставки, концерти солістів у філармонії та т. ін. Водночас культурно-видовищні масові заходи мають свій предмет регулювання і вони, як вже було сказано, мають окрему історію, а також у більшості випадків спрямовані на культурні цілі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Возник М.В.* Організаційно правові засади управління органів внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.В. Возник. – К., 2010. – 188 с.
2. *Мартишко А.Ю.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. Ю. Мартишко. – К., 2010. – 248 с.
3. *Березан В.М.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Березан. – К., 2014. – 287 с.
4. *Фатхутдінов В.Г.* Окремі особливості охорони громадського порядку під час масових заходів / В.Г. Фатхутдінов // *Європейські стандарти при формуванні сучасної концепції громадської безпеки в Україні : тези доп. підсумкової наук.-теорет. конф. (Україна, м. Київ, 15 квітня 2011 року).* – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. – 172 с.
5. *Українська Радянська Енциклопедія* у 12 т. Т. 6. – К. : Головна редакція Української Радянської Енциклопедії, 1961. – 551 с.
6. *Подольська Є.А.* Культурологія : навчальний посібник / Є.А. Подольська, В.Д. Лихвар, К.А. Іванова. – К. : Центр Навчальної літератури, 2003. – 288 с.
7. *Культурологія: українська та зарубіжна культура : навчальний посібник* / М.М. Закович, І.А. Зязюн, О.Л. Шевнюк та ін. ; за ред. М.М. Заковича. – 4 вид. – К. : Знання, 2009. – 589 с.

8. *Багацький В.В.* Культурологія: історія і теорія світової культури XX століття : навчальний посібник / В.В. Багацький, Л.І. Кормич. – К. : Кондор, 2004. – 304 с.
9. *Лосєв І.В.* Історія і теорія світової культури: Європейський контекст / І.В. Лосєв. – К., 1995 – 237 с.
10. *Матвєєва Л.Л.* Культурологія : курс лекцій : навчальний посібник / Л.Л. Матвєєва. – К. : Либідь, 2005. – 512 с.
11. *Маркова А.К.* Нравственность, агрессия справедливость / А.К. Маркова // Вопросы психологии – 1991. – № 1. – С. 29–35.
12. Поведінка фанів на НСК “Олімпійський” не є Європейською // Газета по українськи. – 05 червня 2015.
13. *Шестак В.С.* Адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави / В.С. Шестак. – Х., Ніка Нова, 2011. – 474 с.
14. Юридична енциклопедія в 6 т. / Редколегія : Ю.С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К. : Українська енциклопед., 1998 – 717 с.
15. *Яременко А.О.* Щодо визначення поняття масових заходів / А.О. Яременко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 34. – С. 32–38.

Отримано 28.04.2015

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ОРГАНИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ, ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ГРОМАДСЬКІ ОБ'ЄДНАННЯ, ЇХ ВЗАЄМОДІЇ ТА ЇХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

У статті розглядаються питання визначення органів місцевої влади та місцевого самоврядування, а також громадських організацій. Встановлено, що всі вони взаємодіють у питаннях управління на місцевому рівні. Запропоновано ряд заходів з метою підсилення контролю за діяльністю органів місцевої влади та місцевого самоврядування з боку громадськості.

Ключові слова: місцева влада, місцеве самоврядування, громадські організації, адміністративні основи взаємодії, контроль.

В статье рассматриваются вопросы определения органов местной власти, органов местного самоуправления, а также общественных организаций. Установлено, что все они взаимодействуют в вопросах управления на местном уровне. Предложено ряд мероприятий с целью усиления контроля за деятельностью органов местной власти и местного самоуправления со стороны общественных организаций.

Ключевые слова: местная власть, местное самоуправление, общественные организации, административные основы взаимодействия, контроль.

In the paper the issues of the determination of local authorities, local governments and NGOs are considered. It is stated that all of them are interconnected in the sphere of governing at the local level. Several measures for the strengthening of control after the activities of local government and local authorities by civil society organization have been proposed.

Keywords: local authorities, local government, NGOs, administrative basis of counteraction, control.

У сучасному українському законодавстві та юридичній літературі чітко закріплені поняття органи місцевої влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання. За великим рахунком їх завдання – забезпечувати реалізацію державної політики на місцях, але здійснюють вони ці завдання різними адміністративними способами. Зараз точиться дискусія про те, щоб надати більше повноважень органам місцевого самоврядування та зменшити повноваження органів місцевої влади. У цьому випадку зростає роль громадських формувань, адже вони повинні давати свої рекомендації органам місцевого самоврядування. З іншого боку, є побоювання, що надання широкої автономії органам місцевого самоврядування може призвести до центробіжних тенденцій, що, в свою чергу, призведе до розпаду держави.

Метою цієї статті є спроба порівняти органи місцевого самоврядування, місцевої влади та громадські організації, а також визначити обсяг їх адміністративних повноважень з тим, щоб допомогти сформулювати механізм управління на місцях.

Питання щодо порівняння функцій органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування, а також участі в процесі управління державними справами розглядалися багатьма науковцями. В.Б. Авер'янов, розглядаючи діяльність органів місцевої влади, підкреслював, що вони є головними провідниками державної політики і їх адміністративні повноваження повинні бути найбільш широкими [1, с. 114]. З іншого боку, цілий ряд правників, які брали участь у заходах проведених фондом “Відродження” разом з Канадським фондом підтримки місцевих ініціатив вважають, що більшість адміністративних повноважень треба передати органам місцевого самоврядування та громадським організаціям, а органи місцевої влади мають здійснювати тільки моніторинг і контроль за виконанням рішень центральної виконавчої влади [2]. Окремі вчені пропонують взаємозв'язувати компетенцію органів місцевої влади та місцевого самоврядування, але не виокремлюють роль у цій діяльності громадських організацій [3]. У цілому питання про раціональне розподілення повноважень органів місцевої влади, місцевого самоврядування та ролі в контролі за діяльністю місцевої влади, місцевого самоврядування та громадських організацій не розглядалося.

Для більш чіткого розгляду повноважень органів місцевої влади та місцевого самоврядування треба визначити поняття місцевої влади та місцевого самоврядування.

Місцева влада за визначенням деяких авторів – це частина державної влади, якій законодавством передані певні функції. Разом з тим, функції держави і функції державної влади не є однаковими. У функціях державної влади виражається зміст діяльності всієї держави, а у функціях державної влади тільки зміст невеликої частини державної діяльності.

Між функціями держави та функціями окремих державних органів, до яких відносяться органи місцевої влади, прослідковується зв'язок, який у філософії трактується як поняття “цілого та частини” [1, с. 102], тобто органи місцевої влади виконують свої функції, з яких складається в цілому діяльність органів держави.

Органи місцевої влади мають широкі повноваження для виконання своїх функцій. Основні повноваження стосуються розподілу бюджетних коштів. Тому виникає своєрідна конфліктна ситуація: органи місцевої влади мають право розпоряджатися державними коштами, а органи місцевого самоврядування виконують тільки делеговані функції. До того ж в Україні немає чіткого механізму контролю за діями як місцевої влади, так і місцевого самоврядування з боку громадськості, тобто громадських об'єднань та громадських організацій.

Органи місцевого самоврядування – це органи, які повинні керувати всіма процесами на місці. При цьому в Україні органи місцевого самоврядування не мають повноважень розпоряджатися бюджетом в цілому, а тільки його окремими частинами. Органи місцевого самоврядування вибираються громадянами, а керівників органів місцевої влади призначає керівництво держави [4].

У цілому органи місцевого самоврядування – це право і можливість, а також здатність територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Адміністративні повноваження органів місцевого самоврядування є досить обмеженими і зараз вирішується питання про збільшення повноважень органів місцевого самоврядування.

У юридичній літературі виокремлюють загальну компетенцію органів місцевого самоврядування та спеціальну. До загальної компетенції належать представницькі органи місцевого самоврядування, які приймають місцевий бюджет, плани розвитку території громад та вирішують інші питання.

Органи спеціальної компетенції – це спеціальні відділи та установи органів місцевого самоврядування, наприклад, відділ освіти, культури та т. ін.

У деяких випадках в Україні відбувається дублювання функцій органів місцевого самоврядування та органів місцевої влади. З цією метою зараз вирішується питання про зменшення компетенції органів місцевої влади та передачі більшості функцій органам місцевого самоврядування.

Третьою досить впливовою силою в системі адміністративного управління територіями, здійснення завдань по розвитку місцевого господарства та контролю за органами місцевої влади та місцевого самоврядування є громадські об'єднання та громадські організації. Одразу слід зазначити, що ми не відносимо до громадських організацій політичні партії, адже вони мають перш за все загальнодержавний статус і вирішують питання боротьби за владу в цілому в державі. Проте окремі дослідники відносять політичні партії до громадських організацій.

Слід зазначити, що в Україні громадські організації ще не сформовані таким чином, щоб вони могли контролювати дії органів місцевої влади та місцевого самоврядування і впливати на їх рішення, а в разі невиконання вимог таких громадських організацій, вони б мали право усунути як органи місцевої влади, так і місцевого самоврядування від виконання функцій управління.

Юридична енциклопедія визначає громадські організації як об'єднання громадян, створені для задоволення і захисту своїх прав і законних інтересів [5]. При цьому в енциклопедії зазначається, що громадські організації – це товариства книголюбів, молодіжні, спортивні, жіночі та інші організації, які априорі не можуть впливати на діяльність органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Законодавством України передбачено, що такі організації створюються на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [6]. Разом з тим, у законі не зазначено, що вони створюються для контролю за органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, і це є головним недоліком законодавства.

Треба передбачити в законодавстві положення про те, що громадські організації та об'єднання громадян, у першу чергу, створюються для вирішення проблем місцевих громад, що вони мають право контролю за діями місцевої влади та місцевого самоврядування. Звичайно, таке положення, якщо воно буде внесено до законодавчих актів, буде сприяти більш чіткому спрямуванню діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування, які повинні відчувати свою відповідальність за всі дії, які вони здійснюють на виконання своїх повноважень.

На сьогодні, наприклад, у законодавстві немає чіткого визначення діяльності громадських формувань, які беруть участь в охороні громадського порядку та громадської безпеки. Закон України “Про участь громадян в охороні громадського порядку та державного кордону”, який був прийнятий ще у 2000 році, практично не працює. Проте зараз на хвилі патріотизму та намагання активних громадян можна використовувати його положення і створювати загони самооборони, які б допомагали працівникам органів внутрішніх справ України.

У цілому сучасний стан взаємодії між громадськими формуваннями, органами місцевої влади та місцевого самоврядування є досить низьким. Це пояснюється тим, що законодавство ще не дійшло до відкритості всіх дій органів місцевої влади та місцевого самоврядування, крім, звичайно, тих, які містять у собі державну чи службову таємницю. Тільки тоді, коли кожен громадянин зможе чітко прослідкувати, що роблять органи місцевої влади та місцевого самоврядування, через мережу Інтернет і зможе висловити свої зауваження, ми зможемо вести мову про створення громадянського суспільства в Україні.

Органи місцевої влади, місцевого самоврядування та громадські організації мають взаємодіяти постійно, адже тільки їх взаємодія може призвести до успіхів та наведення порядку на місцях.

З цією метою пропонується проведення ряду заходів. Перш за все, треба забезпечити максимальну прозорість вирішення всіх питань, які підвідомчі органам місцевої влади та місцевого самоврядування. Варто проводити опитування громадян чи місцеві референдуми, але вони мають проходити тільки за чітко визначеними критеріями і при участі незалежних спостерігачів.

Громадські організації та органи місцевої влади і місцевого самоврядування повинні взаємодіяти в питаннях підбору кадрів на посади в органи місцевої влади та місцевого самоврядування. Кожна особа, перед тим як вона призначатиметься на будь-яку посаду, має пройти громадське обговорення і, відповідно, перевірку згідно з Законом України «Про запобігання корупції».

Особлива увага повинна приділятися вирішенню фінансових питань. Адже, приміром, якщо міський голова та міська рада закупляють за кордоном для «прикрашання» міста, як вони це сформулювали, клени по 10 тисяч доларів, тоді як у місті немає жодної нормальної дороги, то такі дії повинні призводити до звільнення з посад та притягнення до кримінальної відповідальності.

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. Місцеве самоврядування: пошуки і здобутки. Збірник матеріалів та документів / За ред. М. Пухтинського, О. Власенка. – К. : Атіка, 2007. – 896 с.
3. *Пантюхін В.О.* Організаційна структура органів місцевого самоврядування в сучасній Україні : монографія / В.О. Пантюхін. – Луганськ : Вид-во ВНУ ім. В. Даля, 2009. – 192 с.
4. *Дробуш І.В.* Функції органів місцевого самоврядування в Україні : монографія / І.В. Дробуш. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. – 244 с.
5. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К. : «Українська енциклопедія», 2003. – Т. 1 – 669 с.
6. Про об'єднання громадян : Закон України від 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 504.
7. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 40. – Ст. 338.

Отримано 28.04.2015

С.О. Лисенко,
кандидат юридичних наук

МОДЕЛІ ОХОРОНИ БЕЗПЕКИ ПІДПРИЄМСТВ ТА ЇХ ФОРМУВАННЯ

У статті розглядаються питання створення і функціонування підрозділів і служб забезпечення безпеки підприємств. Проаналізовано моделі створення таких служб та їх функції. На основі аналізу запропоновано окремі практичні способи підвищення ефективності роботи служб безпеки підприємств.

Ключові слова: служба безпеки, підрозділи служб безпеки, фізична охорона, охорона комерційної таємниці, охорона інформації, функції служб безпеки.

В статье рассматриваются вопросы создания и функционирования подразделений и служб обеспечения безопасности предприятий. Проанализировано модели создания таких служб и их функции. На основе анализа предложены определенные практические способы повышения эффективности работы служб безопасности предприятий.

Ключевые слова: служба безопасности, подразделения службы безопасности, физическая охрана, охрана информации, функции служб безопасности.

In the paper the issues of formation and existence of units and services of security agencies of the enterprises have been considered. Models of creation of such units were analyzed. On the basis of this analysis several practical proposals for the improvement of the effectiveness of the activities of security services of enterprises have been formed.

Keywords: security service, units of security service, physical security, security of information, functions of security service.

Постановка проблеми. Система забезпечення безпеки підприємств не є сталою. Вона постійно розвивається, оскільки вдосконалюються технологічні процеси з одного боку, вдосконалюється виробництво і воно вимагає нових підходів до забезпечення безпеки виробничого процесу. З іншого боку, вдосконалюються системи пошуку інформації, форми і методи промислового шпівонажу та методи використання отриманої інформації в цілях вдосконалення окремих технологічних процесів. Зростає конкуренція, при цьому форми і методи конкурентної боротьби в Україні є неписаними і в цій боротьбі опоненти використовують найрізноманітніші форми і методи.

Таким чином, зростає необхідність охорони підприємств, технологічних процесів, фінансових процесів, охорони кадрового складу, який займається виробництвом продукції, та інших аспектів, які можуть вплинути на стан виробництва. Для вдосконалення системи забезпечення безпеки підприємств установ та організацій необхідно розробити певні моделі, які можна використовувати на практиці з метою такої охорони.

Метою статті є розробка моделей охорони підприємств, які можна застосовувати при будь-яких технологічних процесах та в будь-яких методиках охорони.

Стан вивчення проблеми. Проблеми забезпечення безпеки підприємств неодноразово розглядалися вченими і практиками [1, 2, 3]. При чому ці проблеми розглядалися з різних позицій: з позиції підбору та розстановки персоналу,

утворення та функціонування служб безпеки на підприємствах і в установах, створення служб розвідки і контррозвідки, охорона комерційної таємниці, фізична охорона керівників та т. ін.

Водночас в окремих випадках були запропоновані моделі створення тих чи інших систем безпеки, проте вони не були опрацьовані до кінця, тобто не було запропоновано за якими моделями повинна здійснюватися охорона підприємств та установ.

Виклад основних положень. В системі забезпечення безпеки підприємницької діяльності особливу роль відіграє структура органів, які відповідають за забезпечення безпеки, їх побудова, взаємовідносини між собою, їх активність та результативність. Сучасний стан забезпечення безпеки підприємств дає можливість створити певні моделі, які ми можемо застосовувати при практичній діяльності у сфері безпеки.

Водночас треба констатувати, що модель забезпечення безпеки підприємств може існувати тільки для одного виду підприємств і не може застосовуватися для всіх. Проте зробити спробу створити модель забезпечення безпеки для всіх видів підприємств однієї галузі ми можемо.

Наприклад, для підприємств, які випускають промислову продукцію, модель безпеки може бути такою:

- служба безпеки, яка координує всі заходи, пов'язані з забезпеченням безпеки, планує і практично здійснює всі заходи, спрямовані на різні сторони охорони та забезпечення діяльності підприємств, і безпосередньо доповідає керівнику підприємства або власникові про всі заходи, які здійснюються у сфері забезпечення безпеки;
- підрозділи охорони території та споруд, які працюють позмінно і забезпечують пропускний режим та фізичну охорону території. Ці підрозділи доцільно розташовувати на воротах та по периметру підприємства. Крім того, якщо є можливість треба застосовувати сучасні засоби технічної охорони, які у поєднанні з фізичною охороною створюють подвійний рубіж охорони території та споруд;
- служба розвідки, до завдань якої входять такі напрями: встановлення контактів з усіма подібними підприємствами галузі, перевірка їх готовності до співпраці, можливість використання їх досвіду та технологічних новацій, які вони використовують;
- служба контррозвідки, яка має за мету збереження технологічних таємниць, виявлення і припинення діяльності розвідок інших підприємств, охорона комерційної та іншої інформації;
- служба перевірки та визначення лояльності кадрового складу, яка здійснює відбір та розстановку кадрів, доповідає керівникові служби безпеки, з метою інформування керівництва або власника про всі можливі спроби використати інформацію, яка є конфіденційною, та інші випадки неадекватної поведінки персоналу;
- служба забезпечення інформаційної безпеки, яка має визначати, яка інформація є комерційною таємницею і охороняти її від намагань вкрати та використати з іншою метою [4].

Відрізняється певною мірою і модель системи забезпечення безпеки для підприємств, які не виробляють продукції. Це торговельні фірми, консультаційні центри та інші заклади. Модель охорони безпеки таких підприємств та установ має дотримуватися таких напрямів:

- служба безпеки, яка організовує всю охорону установи, особливо фізичну з використанням технічних засобів, адже питання комерційної таємниці досить часто відсутні на таких підприємствах;

- фінансова розвідка та контррозвідка особливо для торгівельних та обслуговуючих фірм та установ, яка має контролювати фінансові потоки і забезпечувати їх прозорість для керівництва або власників;

- кадрова служба, мета якої є встановлення та спостереження за поведінкою персоналу.

Існують і інші моделі забезпечення безпеки підприємств установ та організацій, але вони більш нетипові, тому розглядати їх треба в окремих дослідженнях.

Розглянемо тепер більш докладно, якою повинна бути служба безпеки на підприємствах, які здійснюють випуск різних видів продукції. Як ми вже відмічали, така служба безпеки координує всі заходи, пов'язані з забезпеченням безпеки, тобто керує всіма заходами, спрямованими на забезпечення безпеки. Головним в діяльності такої служби є планування її діяльності. При цьому план може складатися як стратегічний на декілька років, так і тактичний та поточний [5]. При цьому стратегічний план має передбачати різні напрями діяльності від збільшення виробництва до переводу всієї охорони на технічне забезпечення.

Тактичні плани можуть включати питання, які повинні бути здійснені за невеликий період часу, наприклад, перевірити несення служби охоронцями у вечірній час та підготовку доповідної з цього питання для керівництва підприємства. При цьому перевірка може проводитися неодноразово та раптово.

У питаннях розвідки і контррозвідки тактичні плани передбачають певні конкретні аспекти такої діяльності, наприклад, вивчення можливості проникнення до бази даних конкурентів, вивчення графіку роботи фірм, які займаються перевезенням продукції конкурентів з метою випередити їх та т. ін.

Поточні плани це тижневі або місячні плани, які охоплюють поточну роботу служби і при цьому вони включають питання, які відмічені в стратегічних планах та в тактичних планах. Поточні плани завжди складаються за потреби виконати те чи інше конкретне завдання.

У цілому планування для служби безпеки – це підстава для підготовки доповіді керівництву та власникам про те, що робить служба безпеки та що вона планує робити в майбутньому.

Щодо підрозділів фізичної охорони, то вони можуть бути поділені на два типи моделей. Модель, яка має охороняти територію з використанням чи без використання технічних засобів, та модель з фізичної охорони керівництва та осіб, які мають доступ до комерційної таємниці чи є носіями такої інформації.

Крім того, підрозділи фізичної охорони можуть охороняти і осіб, які перевозять гроші або інші матеріали, що становлять певний інтерес для конкурентів. Підрозділи з охорони інформаційної безпеки недоцільно включати до підрозділів фізичної охорони, адже функції цих підрозділів різні [6].

Існують відповідні методики відбору персоналу зазначених підрозділів, адже вони можуть певною мірою впливати в цілому на стан виробничої діяльності. Тому моделі відбору персоналу повинні бути такими:

- встановлення чіткого місця попередньої роботи кандидатів, їх ставлення до роботи, причини звільнення та відкритість такої інформації;
- особисті якості, комунікабельність, відкритість, схильність до вживання алкоголю, тютюну, витривалість, схильність до хворобливості та ін.;
- ставлення до роботи, відповідальність, байдужість, основний мотив заробляння грошей;
- сімейний стан, одружений, наявність дітей, неодружений, розведений та ін.

Ці моделі певною мірою мають застосовуватися у питаннях створення підрозділів фізичної охорони. При цьому служба охорони повинна тісно

співпрацювати з кадровим апаратом, який повинен перевіряти всі якості кандидатів.

Інші моделі стосуються організації самої охорони підприємств. Ідеальною є наявність відеокамер, які встановлюються по периметру підприємств з єдиним або двома центрами, які цілодобово контролюють всю територію. Водночас такий вид охорони є не з дешевих, тому частіше застосовується метод використання охоронців, які несуть службу вдень і вночі, і обладнаний перепускною системою контрольно-пропускний пункт.

Моделі служби розвідки не завжди є відкритими, але, на нашу думку, до цієї служби повинен входити аналітик, який має групувати добуту інформацію, готувати звіти та пропозиції щодо подальшого напрямку використання того чи іншого технологічного пристрою та ін.

До служби розвідки треба включати осіб, які мають здібності проводити розвідувальне опитування, вміти перекліюватися, використовувати різні технічні засоби спостереження.

Важливою в системі забезпечення безпеки підприємств є служба контррозвідки, яка має включати в себе осіб, що чітко знають комерційні та інші таємниці та вивчають шляхи її збереження. Контррозвідники мають володіти всіма комерційними таємницями і розробляти форми і методи протидії спробам їх вкрати.

У системі безпеки підприємств для більш повного забезпечення безпеки є необхідність у створенні психологічної групи, яка має проводити соціологічні опитування, пропонувати призначення кадрів, встановлення випадків неадекватної поведінки, яка може бути загрозою для окремих підрозділів підприємств, або для підприємства в цілому. У цій сфері проводилися певні дослідження, але вони вимагають певного рівня узагальнення та розробки практичних напрямів такої діяльності [7].

У зв'язку з активним розвитком інформаційних систем, мережі Інтернет, соціальних мереж та інших видів електронної комунікації, необхідним є також створення підрозділу забезпечення інформаційної безпеки. Інформаційна безпека включає в себе не тільки використання комп'ютерних мереж, а й вивчення найновіших способів зняття інформації та способів протидії таким спробам.

Висновки. Як видно з цього короткого аналізу, в цілому модель підрозділу забезпечення безпеки повинна включати в себе 5–6 осіб, які чітко знають свою дільницю роботи, але вони повинні діяти як одна команда, тому що недоліки чи недопрацювання одного з підрозділів може призвести до серйозних наслідків в цілому. Крім того, незважаючи на наявність багатьох фірм, які надають послуги з забезпечення безпеки, необхідно створювати власну службу безпеки. Адже існує правило, що будь яку людину можна перевербувати за допомогою грошей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Низенко Е.І.* Деякі питання впровадження конкурентної розвідки в ринкове середовище / Е.І. Низенко // Верховенство права: історія, теорія, практика : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 22 грудня 2010 року). – К. – С. 211–231.
2. *Коваль А.С.* Юрист и безопасность бизнеса. Психологические аспекты / Коваль А.С., Затонская А.Д. – М. : ТК Велби, 2006. – 304 с.
3. *Нікіфоров Г.К.* Підприємство та правовий захист комерційної таємниці: навч.-практ. посіб. для вищих навч. закл. / Нікіфоров Г.К., Нікіфоров С.С. – К: Олан, 2005. – 208 с.
4. *Соснин А.С.* Менеджмент безопасности предпринимательства: Учебное пособие / Соснин А.С., Прыгунов П.Я. – К. : Европ. университет, 2004. – 555 с.
5. *Пучков С.В.* Управление системой безопасности фирмы: практ. рук-во к действию. / С.В. Пучков, С.А. Кузнецов. – М. : АСТ-ПРЕСС, 2001. – 128 с.
6. *Марущак А.І.* Правові основи захисту інформації з обмеженим доступом: курс лекцій / А.І. Марущак. – К. : КНТ, 2007. – 532 с.
7. *Харский К.В.* Благонадежность и лояльность персонала : учеб. пособ. / К.В. Харский. – СПб. : Питер, 2003. – 496 с.

Отримано 18.06.2015

О.В.Осадча,
здобувач ДНДІ МВС України

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИСВОЄННЯ ВЧЕНИХ ЗВАНЬ В УКРАЇНІ

У статті проведено дослідження законодавства України, що регулює відносини у сфері присвоєння вчених звань старшого дослідника, доцента та професора. Наголошується на тому, що неточності, які містяться в Законі України “Про вищу освіту”, можуть призвести до юридичної колізії. У зв’язку з цим, у зміст Закону запропоновано внести відповідні зміни. З метою сприяння розробці нового Порядку затвердження рішень про присвоєння вчених звань, здійснено дослідження змісту його проекту, за результатами якого виявлено та наголошено на проблемних моментах, які потребують доопрацювання.

Ключові слова: вчене звання, старший дослідник, доцент, професор.

В статье проведено исследование законодательства Украины, регулирующего отношения в сфере присвоения ученых званий старшего исследователя, доцента и профессора. Подчеркивается, что неточности, содержащиеся в Законе Украины “О высшем образовании”, могут привести к юридической коллизии. В связи с этим, в содержание Закона предлагается внести соответствующие изменения. С целью содействия разработке нового Порядка утверждения решений о присвоении ученых званий, проведено исследование содержания его проекта, в результате которого обнаружены и акцентированы проблемные моменты, нуждающиеся в доработке.

Ключевые слова: ученое звание, старший исследователь, доцент, профессор.

The paper studies the Ukrainian legislation regulating relations in the sphere of awarding of an academic title of senior researcher, associate professor and professor. It is emphasized that the inaccuracies, contained in the Law of Ukraine “About Higher Education”, can lead to legal conflicts. In this connection, the contents of the Law need the appropriate changes. In order to facilitate the development of a new Order of the approval of the decisions on awarding the academic degrees the contents of its project are studied, the problem points requiring an improvement are detected and accented.

Keywords: academic title, senior researcher, associate professor, professor.

Після обрання країною курсу на євроінтеграцію, конче необхідним стало приведення у відповідність законодавчої бази держави до європейських стандартів, з метою ефективного врегулювання правових відносин у всіх сферах суспільного буття. Не є виключенням і наукова сфера, сукупність нормативно-правових актів якої терміново потребує здійснення удосконалення.

З прийняттям нового Закону України “Про вищу освіту” також активізувалася необхідність здійснення змін і в підзаконних нормативно-правових актах. Так, деякі рішення Уряду, які ґрунтуються на чинному законодавстві України, не відповідають вимогам законів України, зокрема, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника” від 24 липня

2013 року № 567 [1] не відповідає положенням ст. 54 Закону України “Про вищу освіту”.

Тому вважаємо за корисне здійснити дослідження нормативно-правової бази наукової сфери, з метою виявлення неточностей та суперечностей, а також виробленні напрямів удосконалення правового регулювання означеної сфери.

Розпочинаючи наше дослідження, нагадаємо, що відповідно до п. 1 ст. 54 Закону України “Про вищу освіту” в Україні присвоюються такі вчені звання: 1) старший дослідник; 2) доцент; 3) професор [2, ст. 54].

Доцільно зазначити, що вчене звання “старший дослідник” згадується в освітньо-науковому законодавстві вперше та прийшло на зміну вченому званню “старший науковий співробітник”. На сьогодні воно є невід’ємною складовою професійного здійснення науково-технічної діяльності вченими.

Водночас слід зауважити, що відповідно до п. 8 перехідних положень Закону України “Про вищу освіту” вчене звання старшого наукового співробітника прирівнюється до вченого звання старшого дослідника [2].

Отже, можна констатувати, що в рамках здійснення науково-технічної діяльності вчені звання старшого дослідника та старшого наукового співробітника є рівнозначними.

Враховуючи, що законодавством України визначено, що вчені звання професора та доцента присвоюється особам, які професійно здійснюють науково-педагогічну або творчу мистецьку діяльність, а вчене звання старшого дослідника присвоюється особам, які професійно здійснюють наукову або науково-технічну діяльність, можна зробити висновок про факт обмеження вчених, які професійно здійснюють наукову та науково-технічну діяльність, в досягненні загального визнання ступеня професійності своєї діяльності шляхом отримання вченого звання професора, яке ієрархічно вище вчених звань доцента та старшого дослідника.

Тобто виходить, що відповідно до чинного законодавства, вчені, які займаються науковою – інтелектуальною творчою діяльністю, спрямованою на одержання і використання нових знань, та науково-технічною діяльністю – інтелектуальною творчою діяльністю, спрямованою на одержання і використання нових знань у всіх галузях техніки і технологій [3, ст. 1], в науково-дослідних установах, в тому числі органів внутрішніх справ України, мають право у встановленому порядку отримати винятково вчене звання старшого дослідника.

Вказана особливість, на нашу думку, є некоректною та порушує такі основоположні принципи державної політики у сфері вищої освіти, як: 1) сприяння сталому розвитку суспільства шляхом підготовки конкурентоспроможного людського капіталу та створення умов для освіти протягом життя; 2) державної підтримки підготовки фахівців з вищою освітою для пріоритетних галузей економічної діяльності, напрямів фундаментальних і прикладних наукових досліджень, науково-педагогічної та педагогічної діяльності, що визначені у статті 3 Закону України “Про вищу освіту” [2, ст. 3].

Також зазначимо, що вчені звання доцента та старшого дослідника ієрархічно займають одну сходинку і різняться, відповідно, сферою наукової діяльності, яка визначає особливості їх досягнення науково-технічними та науково-педагогічними працівниками.

Так, п. 2.14.1 наказу МВС України “Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ” від 31.12.2007 № 499 передбачено, що особам начальницького складу, які займають посади, пов’язані з педагогічною або науковою діяльністю і мають

учене звання доцента (старшого наукового співробітника), встановлюється доплата у розмірі 25 %, професора – 33 % посадового окладу [4].

Продовжуючи дослідження, звернемо увагу на п. 4 ст. 54 Закону України “Про вищу освіту”, де зазначається, що вчене звання професора, доцента, старшого дослідника присвоює вчена рада вищого навчального закладу (вчена рада структурного підрозділу). Право присвоєння вченого звання професора та старшого дослідника надається також вченим (науково-технічним) радам наукових установ [2, ст. 54].

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність”, науково-дослідна (науково-технічна) установа (далі – наукова установа) – юридична особа незалежно від форми власності, що створена в установленому законодавством порядку, для якої наукова або науково-технічна діяльність є основною і становить понад 70 % від загального річного обсягу виконаних робіт [3, ст. 1].

Детальний аналіз змісту вищезазначених норм дозволяє дійти висновку про те, що оскільки вчені звання присвоюються вченими радами: 1) вищих навчальних закладів; 2) наукових установ; 3) структурних підрозділів вищих навчальних закладів, а наукова установа – юридична особа, для якої наукова або науково-технічна діяльність є основною і становить понад 70 % загального річного обсягу виконаних робіт, то виходить, що вчене звання професора можуть отримати й вчені, які працюють у наукових установах, тобто професійно здійснюють наукову та науково-технічну діяльність.

Тож на основі викладеного вище, констатуємо, що неточності, які містяться в змісті ст. 54 Закону України “Про вищу освіту”, уможливають появу юридичної колізії, сутність якої зводиться до того, що, з одного боку, вчене звання професора присвоюється особам, які професійно здійснюють виключно науково-педагогічну або творчу мистецьку діяльність, а з іншого – згадане вчене звання мають право присвоювати вчені (науково-технічні) ради наукових установ, в рамках здійснення наукової та науково-технічної діяльності відповідними особами.

Крім того, слід зазначити, що в законодавстві України відсутнє визначення творчої мистецької діяльності, що додатково створює умови для неоднозначного тлумачення вказаного виду діяльності з боку суб'єктів відповідних правовідносин.

У зв'язку з цим, вважаємо за доцільне запропонувати внести зміни до п. 3 ст. 54 Закону України “Про вищу освіту” та викласти її у такій редакції: “Вчене звання професора та старшого дослідника присвоюється особам, які професійно здійснюють наукову або науково-технічну діяльність”.

Водночас необхідним є визначення і закріплення поняття “творча мистецька діяльність” у ст. 1 Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність”, що дозволить ліквідувати прогалину, яка стосується неоднозначного сприйняття, розуміння та застосування терміну “творча мистецька діяльність”, який згадується у п. 2 ст. 54 Закону України “Про вищу освіту” відповідними суб'єктами права.

У наступній частині нашого дослідження хочемо зосередити свою увагу на здійсненні правової оцінки деяких положень існуючого на сьогодні проекту Порядку затвердження рішень про присвоєння вчених звань, розроблення та прийняття якого (далі – Порядок) [5], що є особливо актуальним задля повноцінної практичної активації ст. 54 Закону України “Про вищу освіту” [2, ст. 54].

Слід зазначити, що відповідно до п. 1 Порядку, він регулює питання затвердження атестаційною комісією МОН рішень щодо присвоєння вчених звань професора, доцента та старшого дослідника вченими радами вищих навчальних закладів або вченими (науково-технічними) радами наукових установ, у тому

числі вищих духовних навчальних закладів, акредитованих за галуззю “Богослов’я” [5, п. 1].

Вивчення та аналіз змісту проекту Положення дає підстави зупинитися на висвітленні деяких особливостей присвоєння вчених звань доцента та старшого дослідника, а також поданні власних авторських позицій щодо них.

Так, відповідно до п. 10 Порядку, вчене звання доцента присвоюється працівникам вищих навчальних закладів, які займаються педагогічною роботою на посадах науково-педагогічних працівників не менш як 5 навчальних років та: 1) яким присуджений науковий ступінь доктора філософії (кандидата наук), доктора наук; 2) які мають: навчально-методичні праці, що використовуються в навчальному процесі; наукові праці, зокрема не менше 3 праць, опублікованих після захисту кандидатської дисертації у виданнях, що індексуються у провідних міжнародних наукометричних базах Web of Science та (або) Scopus; 3) які викладають навчальні дисципліни на високому науково-методичному рівні, що підтверджено висновком кафедри вищого навчального закладу, та застосовують у власній педагогічній діяльності e-learning, мультимедійні та інші інтерактивні засоби навчання та технології [5, п. 10].

Вчене звання старшого дослідника, відповідно до п. 11 Порядку, присвоюється працівникам вищих навчальних закладів та наукових установ: 1) яким присуджений науковий ступінь доктора філософії (кандидата наук), доктора наук; 2) які мають: стаж наукової роботи не менш як п’ять років на посаді старшого наукового співробітника, провідного наукового співробітника, головного наукового співробітника, доцента, професора, заступника завідуючого (начальника) та завідуючого (начальника) науково-дослідним відділом (відділенням, сектором, лабораторією), завідуючого кафедрою або директора, заступника директора з наукової роботи, вченого секретаря, за умови успішної роботи на зазначених посадах не менше календарного року; стаж наукової роботи після здобуття наукового ступеня доктора філософії (кандидата наук) не менш як рік; наукові праці, зокрема не менш як 5 праць, опублікованих після захисту кандидатської дисертації у виданнях, що індексуються у провідних міжнародних наукометричних базах Web of Science та (або) Scopus [5, п. 11].

Порівняльний аналіз вимог, які знайшли своє відображення в проекті нового Порядку, дозволяє, на нашу думку, констатувати про невідповідність вимог, які необхідні для присвоєння вчених звань доцента та старшого дослідника.

Так, в першу чергу, викликають заперечення відображені у проекті нового Порядку, базові, часовий та посадовий критерії. Виходить, що для присвоєння вченого звання доцента, необхідно працювати в вищих навчальних закладах на посадах науково-педагогічних працівників не менше 5 навчальних років, а також мати науковий ступінь доктора філософії (кандидата наук) чи доктора наук.

Водночас для здобуття вченого звання старшого дослідника, окрім вже згаданого наукового ступеня доктора філософії (кандидата наук) чи доктора наук, необхідним є наявність стажу наукової роботи не менше 5 років на посадах не нижче старшого наукового співробітника.

Крім того, з вищезазначених 5 років стажу наукової роботи, не менше як один, повинен бути отриманий після здобуття наукового ступеня.

Отже, як можемо побачити ключовим критерієм для обчислення необхідного стажу для отримання вченого звання доцента є перебування на одній з науково-педагогічних посад, що визначені в законодавстві.

Зокрема, відповідно до ст. 55 Закону України “Про вищу освіту”, такими є: 1) керівник (ректор, президент, начальник, директор); 2) заступник керівника

(проректор, віце-президент, заступник начальника, заступник директора, заступник завідувача), діяльність якого безпосередньо пов'язана з освітнім або науковим процесом; 3) директор (начальник) інституту, його заступники, діяльність яких безпосередньо пов'язана з освітнім або науковим процесом; 4) декан (начальник) факультету, його заступники, діяльність яких безпосередньо пов'язана з освітнім або науковим процесом; 5) директор бібліотеки; 6) завідувач (начальник) кафедри; 7) професор; 8) доцент; 9) старший викладач, викладач, асистент, викладач-стажист; 10) науковий працівник бібліотеки; 11) завідувач аспірантури, докторантури [2, ст. 55].

У зв'язку з цим, за аналогією, цілком закономірним вбачається обчислення необхідного для отримання вченого звання старшого дослідника стажу наукової роботи. Однак, як можна побачити з п. 11 проекту Положення, зарахування необхідного стажу відбувається тільки за звуженим переліком посад, що не відповідає нормам Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність”, у змісті якого на законодавчому рівні визначено і встановлено перелік посад наукових працівників.

Відповідно до ст. 22¹ Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність” посадами наукових працівників наукових установ та організацій є: 1) керівник (президент, генеральний директор, генеральний конструктор, директор, начальник); 2) заступник керівника (віце-президент, заступники генерального директора, генерального конструктора, директора, начальника) з наукової роботи; 3) академік-секретар (його заступники); 4) головний учений секретар, учений секретар (їх заступники); 5) керівник (завідувач) та заступники керівника (завідувача) наукового підрозділу (відділу, лабораторії, сектору, бюро, групи); 6) головний конструктор, головний інженер, головний технолог з основного напрямку діяльності наукової установи, організації, закладу та їх заступники; 7) провідний конструктор, провідний інженер, провідний технолог з основного напрямку діяльності наукової установи, організації, закладу; 8) головний науковий співробітник; 9) провідний науковий співробітник; 10) старший науковий співробітник; 11) науковий співробітник; 12) науковий співробітник-консультант; 13) молодший науковий співробітник; 14) докторант [3, п. 22¹]

Порівняння вищезазначених переліків посад науково-педагогічних та наукових працівників, а також врахування вимог до обчислення необхідного для отримання вчених звань стажу роботи, дозволяє говорити про невідповідність запропонованої в змісті проекту Положення схеми зарахування стажу роботи, необхідного для отримання вчених звань доцента та старшого дослідника.

Виходить, що у разі прагнення особи здобути вчене звання доцента, необхідний стаж роботи буде враховуватися навіть, якщо така особа перебуває на посаді викладача-стажиста або працівника бібліотеки. Відповідно для здобуття вченого звання старшого дослідника, необхідний стаж буде зарахований тільки у разі перебування на посадах не нижче старшого наукового співробітника, навіть незважаючи на те, що відповідно до ст. 22¹ Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність”, стаж наукової роботи зараховується у разі перебування особи й на інших, нижчих посадах, наприклад наукового співробітника.

На нашу думку, така особливість обчислення необхідного науково-педагогічного та наукового стажу, відповідно, здобувачів наукових звань доцента та старшого дослідника, є помилковою. У зв'язку з цим, слід констатувати, що існуючий проект Порядку потребує доопрацювання критеріїв обчислення і зарахування наукового стажу, необхідного для отримання вчених звань доцента та старшого дослідника.

Вважаємо, що відправною точкою для здійснення зазначених вище доопрацювань мають стати Закон України “Про вищу освіту” та Закон України “Про наукову та науково-технічну діяльність”, у змісті яких наведено виключні ієрархічні переліки посад, перебування на яких, дає можливість констатувати факт набуття науково-педагогічного та наукового стажу особою. Тобто науково-педагогічний та науковий стаж, необхідний, відповідно, для отримання вчених звань доцента та старшого дослідника, має зараховуватися для всіх визначених законом посад науково-педагогічних та наукових працівників, від нижчої посади до вищої.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Порядок присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 567 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 64. – Ст. 2328.
2. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
3. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 13.12.1991 № 1978-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 12. – Ст. 166.
4. Про впорядкування структури та умов грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ : Наказ МВС України від 31.12.2007 № 499 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 21. – Стор. 68. – Ст. 614.
5. Порядок затвердження рішень про присвоєння вчених звань : Проект Постанови Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1421144886/1422882296/>.

Отримано 19.06.2015

О.М. Селезньова,

кандидат юридичних наук, доцент

АНАЛІЗ ЯВИЩА ІНФОРМАЦІЙНОЇ СВІДОМОСТІ З ПОЗИЦІЇ ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРАВА

У статті аналізується один із видів суспільної свідомості – інформаційна свідомість. Досліджуючи зазначене явище, автором виділяються фактори, що здійснюють вплив на інформаційну свідомість. Визначається структура інформаційної свідомості. На основі поданих ознак інформаційної свідомості пропонується поняття інформаційної свідомості. З'ясовуються функції інформаційної свідомості. Розглядається взаємозв'язок інформаційної свідомості та інформаційної культури.

Ключові слова: інформаційна свідомість, ознаки інформаційної свідомості, структура інформаційної свідомості, функції інформаційної свідомості, інформаційна культура.

В статье анализируется один из видов общественного сознания – информационное сознание. Исследуя указанное явление, автором выделяются факторы, которые оказывают влияние на информационное сознание. Определяется структура информационного сознания. На основе предоставленных признаков информационного сознания предлагается понятие информационного сознания. Выясняются функции информационного сознания. Рассматривается взаимосвязь информационного сознания и информационной культуры.

Ключевые слова: информационное сознание, признаки информационного сознания, структура информационного сознания, функции информационного сознания, информационная культура.

This paper analyzes a certain type of social consciousness – the information consciousness. The author highlights the factors influencing information consciousness. the structure of information consciousness is determined. On the basis of signs of information consciousness, the concept of information consciousness is proposed. The functions of information consciousness are studied. The relationships of information consciousness and information culture are examined.

Keywords: information consciousness, signs of information consciousness, structure of information consciousness, function of information consciousness, information culture.

Постановка проблеми. Людство у своєму шляху пройшло кілька етапів свого соціального розвитку – починаючи від первісних форм суспільного життя до багатогранного індустріалізму, який, однак, не є остаточним вибором організації людиною свого існування. Дедалі частіше говориться про появу та швидке становлення постіндустріального суспільства, яке називають інформаційним. Тому не дивно, що інформаційне суспільство виступає предметом вивчення не тільки філософії, соціології, політології, історії, але й юриспруденції, зокрема інформаційного права.

Інформаційне суспільство створює для людства великі можливості, однак для їх реалізації необхідна належна нормативно-правова база, яка нині перебуває у стані свого формування. Зазначимо, що як нормативній роботі, так і загальним

потенційним можливостям розвитку інформаційного суспільства дуже сприяють проведення в Україні низки парламентських слухань відповідної тематики: “Суспільство, засоби масової інформації, влада: свобода слова і цензура” (4 грудня 2002 року), “Стратегія розвитку телерадіоінформаційного простору України” (10 грудня 2003 року), “Парламентські слухання з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні” (21 вересня 2005 року), “Про стан свободи слова в регіональних засобах масової інформації” (2 грудня 2009 року), “Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні” (18 червня 2014 року). Така ситуація значно покращує перебіг становлення інформаційного суспільства в нашій державі, проте залишається досить багато аспектів, на які слід звернути увагу при переході до більш вищого щабля розвитку інформаційного суспільства. Одним з таких аспектів є дослідження явища інформаційної свідомості. Не усвідомивши роль та значення, а отже, необхідність використання інформаційних технологій у повсякденному та суспільному житті, існування, і тим більш, подальша розбудова інформаційного суспільства не уявляється можливими.

Аналіз останніх публікацій. Інформаційне суспільство як новий етап в історії людства викликає увагу у дослідників, серед яких можна назвати К.І. Беякова, В.М. Брижка, В.І. Гурковського, Р.А. Калужного, А.М. Новицького, В.С. Цимбалюка та деяких інших. Водночас питання інформаційної свідомості залишається малодослідженим, а отже, потребує свого вивчення.

Постановка завдання. Метою цієї статті є спроба дослідити явище інформаційної свідомості, виділити фактори, що здійснюють на неї вплив, визначити структуру та функції інформаційної свідомості, а також на основі поданих ознак запропонувати поняття інформаційної свідомості. Поряд з тим, розглянути взаємозв'язок інформаційної свідомості та інформаційної культури.

Виклад основного матеріалу дослідження. Інформаційна свідомість є одним із видів суспільної свідомості. Її динаміка відбувається спіралеподібно і залежить від історичного прогресу. Найбільш значні фази трансформації інформаційної свідомості спостерігаються із виникненням та розвитком інформаційно-комп'ютерних технологій, впровадженням у буденне життя пересічної людини можливостей Інтернету, забезпеченням належного захисту та повноцінної реалізації інформаційних прав.

На формування інформаційної свідомості мають вплив такі фактори:

- 1) матеріальні, які включають наявність різноманітних інформаційно-комп'ютерних технологій, здатність накопичення на відповідних носіях будь-якої інформації;
- 2) організаційні, що обумовлюють створення та функціонування конкретних структур, що виконують певну інформаційну діяльність (відділи чи департаменти у державних органах, статистичні служби, музеї, інформаційні агентства, засоби масової інформації тощо);
- 3) професійні, які характеризуються механізмом оволодіння та застосування спеціалізованих інформаційних знань (освіта інформаційного спрямування, у тому числі – самоосвіта, робота особи в інформаційній сфері);
- 4) духовні, під якими розуміються внутрішні переживання (осмислення, інтерес, ставлення тощо) людини з приводу використання у своєму житті інформаційно-комп'ютерних технологій;
- 5) юридичні, що забезпечують належний правопорядок в інформаційній сфері, змогу реалізації інформаційних прав, підтримку інформаційної безпеки держави та протидію інформаційному тероризму;

6) моральні, які розкривають систему існуючих цінностей в інформаційній сфері, правильного розуміння можливостей інформаційного суспільства, позитивного мислення суб'єкта інформаційної діяльності.

Досліджуючи інформаційну свідомість, не можна обійти увагою питання її структури, яка, на нашу думку, містить у своєму складі такі елементи:

1) філософської природи: ідеї та цінності, пов'язані з інформаційною сферою життєдіяльності людини; теорії та знання про інформацію та інші інформаційні явища; форми сприйняття та усвідомлення інформаційного суспільства та інформаційного середовища;

2) соціальної природи: соціально-практична діяльність, що визначає становище суб'єктів у соціумі з приводу реалізації інформаційних прав та здійснення інформаційних обов'язків. Наявність різних видів інформаційної діяльності спричинюють створення відповідних соціальних груп;

3) психологічної природи: емоції, образи, почуття, що виражають ставлення особи до інформаційної дійсності;

4) юридичної природи: правові установки, концепції, доктрини, які обумовлюють сприйняття положень інформаційного права.

Така структура інформаційної свідомості вказує на те, що інформаційна свідомість взаємодіє з іншими сферами буття – економікою, мораллю, правом.

Виділимо такі ознаки інформаційної свідомості:

- 1) це одна із форм суспільної свідомості;
- 2) є передумовою інформаційної діяльності суб'єктів інформаційних відносин;
- 3) її предметом є інформація й інші інформаційні явища, інформаційне суспільство та інформаційно-комп'ютерні технології;
- 4) є підставою розвитку інформаційного суспільства;
- 5) передбачає наявність мислених форм.

Вищенаведене дає підстави запропонувати таке визначення інформаційної свідомості.

Інформаційна свідомість – це особлива форма суспільної свідомості, що є передумовою інформаційної діяльності та підставою виникнення й динаміки інформаційного суспільства і виявляється у ідеях, знаннях, доктринах, цінностях, емоціях, ставленні тощо стосовно інформації та інших інформаційних явищ.

З'ясування сутності інформаційної свідомості зумовлює можливість визначити її функції. Нами вбачається, що основними з них є:

1) гносеологічна – передбачає накопичення різноманітних об'єктивних істин (безспірного знання) про інформацію та інші інформаційні явища, інформаційне суспільство, інформаційні відносини;

2) оціночна – формує та формулює ставлення до інформаційних явищ та інформаційного суспільства, створює передумову позитивної інформаційної діяльності або злочинної діяльності в інформаційній сфері;

3) регулятивна – надає підстави до належного й адекватного вимогам часу регулювання інформаційних відносин;

4) інформаційного мислення – забезпечує активне (комунікативне, творче) усвідомлення інформаційної реальності та дає змогу широкого користування інформаційно-комп'ютерними технологіями.

У попередніх публікаціях [1, с. 93] ми частково торкнулися розгляду інформаційної свідомості, де нами виділялися її види. Зокрема, інформаційна свідомість поділяється:

- а) за суб'єктним критерієм:

1) інформаційна свідомість людини – відображає ставлення особи до інформаційних технологій на побутовому рівні;

2) інформаційна свідомість колективу – обумовлює розуміння та використання групою осіб певної сукупності інформаційних знань (колектив науковців інституту, що займається проблемами інформаційного простору, колектив програмістів, студентське середовище відповідного факультету вищого навчального закладу і т.д.);

3) інформаційна свідомість народу – передбачає загальне уявлення про інформаційну сферу народом певної держави;

4) інформаційна свідомість людства – уявляється як глобальний показник усвідомлення людьми усіх країн інформаційного простору, його масштабу та можливостей.

б) за значимістю:

1) буденна інформаційна свідомість – характерна більшості людей;

2) професійна інформаційна свідомість – створюється цілеспрямовано та притаманна порівняно невеликому колу осіб із спеціальними знаннями.

Існування інформаційної свідомості обумовлює виникнення такого суспільного явища, як інформаційна культура.

Як зазначає Н.В. Чеботарьова, “з одного боку розробка цифрових технологій спрямована на орієнтацію раціональних принципів організації життя, а з другого – ці технології порушують феномени, які нівелюють смисл цих цінностей” [2, с. 183]. І саме культура стає “найважливішим в умовах інформаційної революції і хаотичного формування свідомості механізмом підтримки суспільної адекватності” [3, с. 45].

З огляду на широке трактування терміну “культура”, достатньо важко дати визначення категорії “інформаційна культура”. Це, скоріше, філософсько-соціальний феномен, що обумовлює своєрідний “інформаційно- буттєвий” тип мислення, а отже, і спілкування, певним чином структуровану систему матеріальних та нематеріальних цінностей.

Цікавою є позиція, коли інформаційну культуру розглядають як фундаментальний вимір життя сучасного постіндустріального суспільства, до суттєвих ознак якого зараховують: а) докорінну зміну структури зайнятості населення (понад 50 % тих, хто працює, задіяні в сфері виробництва і послуг); б) зростання питомої ваги висококваліфікованого персоналу в усіх галузях виробництва й управління; в) провідну роль наукових досліджень у розвитку суспільства в цілому й виробництві зокрема [4, с. 24].

У літературі виділяють види інформаційної культури: загальнолюдську та особистості (риса професіонала) [5, с. 28]. На нашу думку, тут, найімовірніше, категорія “інформаційна свідомість” підміняється категорією “інформаційна культура”. Остання ж є набагато ширшою за своїм змістом категорією і її сутність складає поєднання усього інформаційно-ціннісного надбання людства. Саме тому вважаємо дещо зайвими такі й подібні диференціації інформаційної культури (як-от, наприклад, виділення “корпоративної інформаційної культури” або “інформаційну культуру цивілізацій” [6, с. 138] тощо). У цьому випадку доцільніше говорити про структуру інформаційної культури, яку утворюють чотири основні компоненти (за С.В. Богачовим): а) культура організації надання інформації; б) культура сприйняття і користування інформацією; в) культура використання нових інформаційних технологій; г) культура спілкування через засоби Інтернету. При цьому дві останні формують так званий мережевий етикет [7, с. 79].

Висновки. Проаналізувавши у цій статті явище інформаційної свідомості, ми приходимо до таких висновків:

1) під інформаційною свідомістю пропонується розуміти особливу форму суспільної свідомості, що є передумовою інформаційної діяльності та підставою виникнення й динаміки інформаційного суспільства і виявляється у ідеях, знаннях, доктринах, цінностях, емоціях, ставленні тощо стосовно інформації та інших інформаційних явищ;

2) на формування інформаційної свідомості мають вплив матеріальні, організаційні, професійні, духовні, моральні та юридичні фактори;

3) структуру інформаційної свідомості складають елементи філософської, соціальної, психологічної та юридичної природи;

4) функціями інформаційної свідомості є гносеологічна, оціночна, регулятивна, інформаційного мислення;

5) інформаційна свідомість безпосередньо пов'язана із інформаційною культурою, оскільки є її фактологічною підставою. Водночас ототожнювати ці два поняття немає сенсу, оскільки зміст поняття інформаційної культури є набагато ширшим, ніж зміст поняття інформаційна свідомість.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Селезньова О.М.* Інформаційне суспільство: сутність, особливості, становлення / О.М. Селезньова // Інформація і право. – 2013. – № 3 (9). – С. 91–96.
2. *Чеботарьова Н.В.* Людина в інформаційній культурі / Н.В. Чеботарьова // Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки. – 2012. – № 1. – С. 178–183.
3. *Муравицький В.О.* Інформаційна культура особистості як нова антропологічна риса в сучасному глобалізованому світі / В.О. Муравицький // Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. – 2009. – Вип. 47: філософські науки. – С. 42–46.
4. *Гуревич Р.С.* Інформаційно-телекомунікаційні технології в навчальному процесі та наукових дослідженнях / Р.С. Гуревич, М.Ю. Кадемія. – К. : Освіта України, 2006. – 390 с.
5. *Муравицький В.О.* Особливості формування інформаційної культури особистості: український контекст / В.О. Муравицький // Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка. – 2010. – Вип. 50: філософські науки. – С. 27–31.
6. *Можаровська Н.* Інформаційна культура як об'єкт національної інноваційної політики та правознавства / Н. Можаровська // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 12. – С. 136–139.
7. *Богачов С.В.* Інформаційна культура через засоби правової освіти / С.В. Богачов // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2011. – № 2 (5). – С. 77–82.

Отримано 13.04.2015

УДК: 342.9:35.077 (477)

Т.І. Шапочка,
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено вивченню проблем у сфері обігу зброї, що знаходиться у власності громадян. Проаналізовано законодавство України у сфері обігу зброї. Проведено порівняння досвіду та законодавчого забезпечення у Прибалтиці, Грузії, Молдові та США у контексті використання іноземного досвіду в Україні.

Ключові слова: вогнепальна зброя цивільного призначення, цивільна зброя, обіг зброї.

Статья посвящена изучению проблем в сфере оборота оружия, которое находится в собственности граждан. Проанализировано законодательство Украины в сфере оборота оружия. Проведено сравнение опыта и законодательного обеспечения в Прибалтике, Грузии, Молдове и США в контексте использования иностранного опыта в Украине.

Ключевые слова: огнестрельное оружие гражданского назначения, гражданское оружие, оборот оружия.

Paper is devoted to the studying of problems in the sphere of arms trafficking, which is owned by the citizens. It analyzes the legislation of Ukraine in the sphere of arms trafficking. A comparison of the experience and legislative support in the Baltic States, Georgia, Moldova and the United States in the context of the use of foreign experience in Ukraine.

Keywords: shooting-iron of the civil setting, civil weapon, appeal of weapon.

Питання правової регламентації застосування зброї в Україні є актуальним протягом останніх декількох років, а особливо – після подій 2013-2015 рр.: революції гідності у формі національно-патріотичних протестних акцій, наймасштабніших за історію України; окупації АР Крим Російською Федерацією, а також гібридної війни на території Донбасу. Внаслідок зазначених подій постала нагальна потреба в забезпеченні режиму захисту життя і здоров'я людини, в тому числі – й за допомогою зброї.

Окремі питання правового регулювання обігу зброї в Україні досліджували такі науковці: П. Д. Біленчук, В. А. Гуменюк, А. А. Долгополов, А. В. Корнієць, А. В. Кофанов, О. М. Піджаренко, О. П. Рябченко, О. Ф. Сулява, М. П. Федоров тощо, а також автор зазначеної статті.

Мета цієї статті – аналіз окремих аспектів застосування зброї відповідно до чинного законодавства України з урахуванням наявних законодавчих пропозицій.

У Конституції України ст.ст. 3, 27, 29, 30 проголошено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Кожна людина має невід'ємне право на життя, право на свободу та особисту недоторканність, а також недоторканність житла. Обов'язок держави – захищати життя людини [1].

Чинне законодавство України у сфері регламентації застосування зброї умовно можна поділити на дві частини стосовно:

1) працівників визначеного переліку спеціально уповноважених органів, яким надано право застосовувати зброю;

2) фізичних та юридичних осіб, яким органи внутрішніх справ уповноважені у передбаченому порядку надавати дозволи на зберігання та використання різних видів зброї.

Однією зі сфер діяльності, що потребує чіткого регулювання з боку держави, є сфера дозвільної діяльності.

Президент України Петро Порошенко підписав Закон України від 12 серпня 2014 року № 1633-VII “Про внесення змін до Закону України “Про міліцію” щодо умов застосування сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї у районі проведення антитерористичної операції” [2]. Згідно з повідомленням на офіційному сайті глави держави Закон дає право працівникам міліції застосовувати без попередження заходи фізичного впливу, спеціальні засоби й вогнепальну зброю проти осіб, які визнаються терористами і займаються тероризмом. Отже, це дозволить підвищити рівень безпеки працівників міліції під час проведення АТО і буде сприяти більш ефективному виконанню ними завдань зі знешкодження терористів.

Слід зазначити, що нині не існує єдиного закону, яким би було врегульовано відносини щодо обігу зброї, яка знаходиться у власності громадян.

Згідно зі ст. 7 Закону України “Про основи національної безпеки України” [3] на сучасному основними реальними загрозами національним інтересам, безпеці України, стабільності в суспільстві є:

- можливість незаконного ввезення в країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів;
- спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань та намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави.

Разом з цим, 26 травня 2015 року Президент України Петро Порошенко своїм Указом затвердив рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” (далі – Стратегія) [4].

Згідно зі Стратегією основними напрямками державної політики в зазначеній сфері є відновлення територіальної цілісності в рамках міжнародно визнаного державного кордону України, створення ефективного сектора безпеки і оборони та підвищення обороноздатності країни, в тому числі завдяки поглибленню оборонно-промислового та військово-технічного співробітництва з державами – НАТО і ЄС та досягненню повної незалежності від Росії в питаннях виробництва озброєнь і військової техніки.

Також документ передбачає забезпечення національної безпеки в зовнішньополітичній сфері, економічній та енергетичній безпеки, кібербезпеки, безпеки інформаційних ресурсів і критичної інфраструктури.

Обіг зброї безпосередньо стосується національної безпеки, а тому відносини в цій сфері мають бути врегульовані Законом. Зазначена теза впливає зі ст. 92 Конституції України, якою визначено, що виключно законами визначаються основи національної безпеки, забезпечення громадського порядку.

Зауважимо, що на початку грудня 2014 року авторський колектив на чолі з народним депутатом України С.М. Капліним, до якого увійшли представники Української стрілецької асоціації, науковці, правники, зареєстрував законопроект від 01.12.2014 № 1135 [5] “Про вогнепальну зброю цивільного призначення”. У ст. 1 зазначеного документа вказано, що “вогнепальна зброя цивільного

призначення” – це будь-яка ручна нарізна або гладкоствольна вогнепальна зброя, що використовується для самозахисту, захисту інших осіб та майна, мисливства і спорту, калібром від 4,5 мм до 20 мм (для гладкоствольної зброї калібром до 26,5 мм включно), яка вистрілює дробом, кулею чи іншим снарядом, для здійснення пострілу з якої використовується сила тиску газів, що утворюється при згоранні вибухової речовини (пороху або інших спеціальних горючих сумішей), а також інша зброя, призначена або яка може бути трансформована для цього, крім кулеметів й гранатометів, а також зброї, випущеної до 1900 року.

У статті 11 цього законопроекту зазначено, що кожна особа має право застосовувати зброю, реалізуючи право на самозахист, захист життя і здоров'я інших осіб, захист майна, інтересів держави чи суспільства від суспільно небезпечних протиправних посягань, а також для протидії особам й організаціям, які вчиняють дії щодо узурпації влади, зокрема, здійснюють захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний або незаконний спосіб.

Законопроект передбачає порядок придбання вогнепальної зброї цивільного призначення через спеціалізовані магазини, в яких продавець (суб'єкт господарювання) через відповідні державні реєстри має доступ до інформації про покупця (стан здоров'я, наявність судимості тощо).

Також зазначено, що кожна фізична особа, яка досягла віку 18 років та володіє повною цивільною дієздатністю, має право придбати зброю у встановленому цим законом порядку, а повнолітні дієздатні члени сім'ї можуть набувати права спільної власності на зброю.

Власник зброї може передавати (оплатно чи безоплатно) належну йому зброю в користування іншій особі (наймачеві). Суб'єкт господарювання, який відповідно до цього закону здійснює продаж зброї, має право надавати зброю громадянам на прокат.

У Прикінцевих положеннях законопроекту передбачені зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення: за здійснення пострілів без мети самозахисту накладається стягнення у вигляді штрафу у розмірі від 1 тис. до 2,5 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян; здійснення пострілів без мети самозахисту в стані алкогольного сп'яніння або під дією наркотичних чи психотропних речовин – штраф від 1,5 тис. до 3 тис. неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

За десять днів після реєстрації проекту закону “Про вогнепальну зброю цивільного призначення” Верховною Радою України зареєстрований альтернативний законопроект групи депутатів, серед яких – Андрій Парубій, Андрій Ілленко, Юрій-Богдан Шухевич, Олег Ляшко, від 10.12.2014 № 1135-1 “Про цивільну зброю і боєприпаси”, що має на меті розширити можливості володіння вогнепальною зброєю цивільними особами [6].

Про свою підтримку цього законопроекту заявила Українська асоціація власників зброї.

У статті 4 цього документа зазначено, що в Україні дозволені для цивільного обігу і володіння фізичними особами, суб'єктами господарювання та стрілецькими спортивними організаціями такі категорії цивільної зброї та боєприпасів:

1) *перша категорія* – пневматична зброя калібру до 4,5 мм зі швидкістю польоту метального елемента до 100 м/с; вогнепальна зброя під патрон “Флобера” калібру до 4,5 мм та боєприпаси до неї;

2) *друга категорія* – довгоствольна вогнепальна гладкоствольна зброя; газова зброя; пневматична зброя калібру понад 4,5 мм зі швидкістю польоту метального

елемента понад 100 м/с; вогнепальна зброя під патрон “Флобера” калібру понад 4,5 мм та боєприпаси до неї;

3) *третья категория* – довгоствольна вогнепальна нарізна і комбінована вогнепальна зброя та боєприпаси до неї;

4) *четверта категория* – короткоствольна нарізна вогнепальна зброя та боєприпаси до неї; короткоствольна гладкоствольна вогнепальна зброя, призначена для стрільби боєприпасами, спорядженими еластичними металевими елементами менш смертельної дії та боєприпаси до неї.

Згідно з проектом закону кількість зброї певної категорії, яку має право придбати особа з відповідним дозволом, не обмежена.

Статтею 4 законопроекту пропонують встановити, що зброя першої категорії, а також охолощена та деактивована зброя перебувають у вільному цивільному обігу, а зброя другої, третьої та четвертої категорії і боєприпаси до неї перебувають в обмеженому цивільному обігу, встановленому цим законом.

Стаття 5 визначає заборонені до цивільного обігу зброю, боєприпаси та додаткове обладнання до зброї. Зокрема, це автоматична вогнепальна зброя; вогнепальна зброя, перероблена зі змінами виду зброї за принципом приведення в дію металевого заряду, характеристиками ствола або за принципом дії; вогнепальна зброя, що імітує інший предмет; вогнепальна зброя, виготовлена з матеріалів, що не дозволяють виявити її за допомогою металошукачів; зброя, обладнана невід’ємними забороненими додатковими пристроями, тощо.

У статті 21 зазначено, що члени сім’ї власника зброї, які проживають разом із ним, можуть спільно володіти та використовувати його зброю, за винятком права її відчуження. Спільне володіння здійснюється на підставі відповідного дозволу на зброю (дозвіл на спільну зброю). Кількість співвласників на одну зброю не обмежується.

У статті 27 передбачено, що власник цивільної зброї може здійснювати дарування зброї та боєприпасів, які перебувають у його власності, іншим особам відповідно до норм чинного законодавства.

Автори цього законопроекту зазначають, що оскільки “держава наразі не в змозі убезпечити своїх громадян від злочинних посягань, володіння громадянами вогнепальною зброєю буде стримуючим чинником для значної частини злочинців”. За даними організації Small Arms Survey (Швейцарія), в Україні в нелегальному обігу перебуває понад 3 млн одиниць вогнепальної зброї. За обліками МВС України, протягом 2012 року із використанням легальної зброї було вчинено 48 злочинів – це 0,0024 % від загальної кількості злочинів, вчинених з легальної вогнепальної зброї в Україні.

Автори зазначають: з досвіду Прибалтики, Грузії та Молдови надання права на цивільну вогнепальну зброю протягом року знижує рівень вуличної злочинності на 50 – 70 %, а жорсткі правила й обмеження щодо володіння цивільною зброєю у Великій Британії призвели до стрімкого зростання кількості злочинів: на 88 % злочинів з використанням насильства, на 101 % озброєних пограбувань, на 105 % зґвалтувань та на 24 % вбивств (зростання за 5 років).

Разом з цим, у Сполучених Штатах Америки убивства із застосуванням вогнепальної зброї – на першому місці серед усіх злочинів, вчинених чорношкірою молоддю, і на другому – американською молоддю загалом, з цієї причини щодня гине понад десяток дітей. Зниження кількості таких злочинів – одна з актуальних проблем країни.

Нині в 35 штатах дозволено відкрите чи приховане носіння зброї. Її, за даними ФБР, використовують у двох третинах крадіжок і нападів, а також у

половині всіх убивств, вчинених у США, які посідають перше місце у світі за кількістю злочинів із застосуванням вогнепальної зброї. При цьому, ліберали вважають, що треба посилити заходи з контролю за придбанням і володінням пістолетами (аж до їх повної заборони), аргументуючи свою позицію тим, що чим більше людей мають зброю, тим вищий рівень злочинності. Масове озброєння населення США вже призвело до того, що не лише поліцейські, а й навіть учителі змушені захищати учнів від можливих бандитських нападів. Про це свідчать рішення, ухвалені в шкільних округах багатьох штатів: Алабамі, Арканзасі, Джорджії, Канзасі, Оклахомі, Теннессі, Техасі й Південній Дакоті. Там педагогічним працівникам надали право відкривати вогонь на ураження в разі нападу озброєного злочинця, який проникає на шкільну територію й загрожує дітям та персоналу. Щоб відбити таке бажання в можливого нападника, на шкільних територіях часто можна побачити оголошення: “Будь ласка, майте на увазі, що персонал школи озброєний і може використовувати всі необхідні засоби для захисту наших учнів”.

Відомий вислів: “кольт усіх зрівнює” виявився просто словами. Насправді ж кольт просто підмінює одну нерівність іншою, оскільки майстерно володіти зброєю здатні далеко не всі. Одна річ – філософствувати на тему права на збройний захист своєї домівки, інша – бути психологічно готовим до того, щоб тримати людину на мушці, не маючи при цьому досвіду стрільби по живій “мішені”. Право на зброю і вміння нею володіти – речі різні. За даними американських соціопитувань, лише 30 % респондентів, які мають пістолети, добре вміють ними користуватися. Це означає, що решта власників (70 %) ризикують стати безпорадними перед озброєними нападниками. Зважаючи на стрілянину й численні жертви вдома, у школі, торгових центрах, американці часто порушують питання щодо доцільності того, щоб зробити вогнепальну зброю загальнодоступною [7].

Підсумовуючи наведене вище, зазначимо, що забезпечення прав громадян у сфері здійснення дозвільної системи є одним із найбільш актуальних й перспективних напрямів розвитку держави, що спрямований на задоволення інтересів громадян.

Але до цього йдуть усі країни не за дні чи тижні, а роками, змінюючи систему державного обліку, контролю в дозвільній сфері, психологію суспільства, трансформуючи соціум. А в умовах сьогодення, з огляду на наявні та майбутні потенційні загрози національній безпеці України, враховуючи динаміку збільшення кількості зброї в незаконному обігу в сотні разів, неврегульованість питання Сходу України, на нашу думку, зарано вести мову про вільний обіг зброї у нашій державі до вирішення зазначених вище питань, нейтралізації загроз, трансформування українського соціуму у векторі європейського розвитку.

На наш погляд, українцям особиста зброя не потрібна – принаймні в тій державі, якою є сьогоденна Україна. Право вільного продажу, зберігання та носіння вогнепальної зброї – це привілеї розвинених, цивілізованих, правових держав.

Важливе зауваження хочемо висловити щодо норми, що закріплює підстави для застосування зброї: “протидія особам чи організаціям, які вчиняють дії щодо узурпації влади, зокрема здійснюють захоплення державної влади шляхом насилля або в інший неконституційний або незаконний спосіб” – взагалі може бути використано на власний розсуд різними політичними силами, екстремістськими чи терористичними організаціями, ОЗГ, спецслужбами іноземних держав для досягнення злочинних цілей, у тому числі – незаконного захоплення влади, розпалювання громадянської війни, створення збройних конфліктів тощо. Зазначена

норма пропонує замінити діяльність правоохоронних органів держави незаконними діями невідомих “випадкових”, патріотично налаштованих осіб, які “самі” визначають, у кого відібрати життя і хто є злочинцем, без відповідних знань, навичок, кваліфікації.

Також норма щодо необмеженої кількості власників зброї, які можуть користуватися, не відчужуючи її, не лише ускладнить процес пошуку істини в результаті розслідування інциденту із застосуванням зброї, а й ставить питання, чи осудні та дієздатні всі члени сім'ї, користувачі, чи мають відповідні навички поводження зі зброєю, знають правила і межі її застосування. Те ж саме стосується і норми щодо передачі зброї в безоплатне користування.

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 внесення змін до Закону України “Про міліцію” щодо умов застосування сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї у районі проведення антитерористичної операції : Закон України від 12 серпня 2014 року № 1633-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 36. – Ст. 1199.
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст.351.
4. Стратегія національної безпеки України : затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 6 травня 2015 року “Про стратегію національної безпеки України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rnbo.gov.ua/documents/396.html?PrintVersion>.
5. Про вогнепальну зброю цивільного призначення : проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52560.
6. Про цивільну зброю і боєприпаси : проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zbroya.info/uk/blog/4747_proekt-zakonu-pro-tsivilnu-zbroiu-i-boiepriyasi
7. Депутати взяли за зброю [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imzak.org.ua/articles/article/id/4598>.

Отримано 05.05.2015

УДК 351.87:347.971.99

Н.Д. Квасневська,
здобувач ДНДІ МВС України

СУДОВО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СУДОУСТРОЮ ТА СУДОЧИНСТВА: ПОЗИТИВНІ ТА ПРОБЛЕМНІ МОМЕНТИ

Розкрито особливості судово-правової політики в умовах реформування судоустрою та судочинства, спрямованого передовсім на підвищення якості й ефективності захисту прав і законних інтересів особистості, суспільства й держави в сучасній Україні.

Ключові слова: *судоустрій, судочинство, судова система, реформування, судово-правова політика.*

Раскрыты особенности судебно-правовой политики в условиях реформирования судопроизводства и судоустройства, направленного, прежде всего, на повышение качества и эффективности защиты прав и законных интересов личности, общества и государства в современной Украине.

Ключевые слова: *судоустройство, судопроизводство, судебная система, реформирование, судебно-правовая политика.*

The features of the judicial policy in reforming the judiciary and the judicial system, aimed primarily at the improving of the quality and effectiveness of the protection of rights and lawful interests of individuals, society and the state in modern Ukraine are considered.

Keywords: *judicial system, court proceedings, judiciary, reforming of the judicial and legal policy.*

Актуальність теми. Проблема реорганізації державної влади, удосконалення системи та структури органів, які її репрезентують, є актуальною для нашої країни упродовж багатьох років. Європейська інтеграція України передбачає забезпечення ефективного функціонування інститутів, які гарантуватимуть верховенство права, додержання прав і свобод людини і громадянина, їх ефективний захист. Курс на модернізацію, нещодавно визначений нашою країною, стосується багатьох сфер публічного адміністрування, одним із елементів якого є судова система, подальша розбудова котрої пов'язана з вирішенням складних політичних, економічних, соціальних і правових проблем.

Необхідність реформування судоустрою, приведення його у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави визначалася з перших років незалежності України і досить широко декларувалася. Розроблено кілька концепцій її реформування, які в повній мірі не були реалізовані, оскільки ці керівні документи не містили чітких положень щодо втілення наведених пріоритетних засад у сфері судоустрою, недостатньо відповідали концептуальним завданням, поставленим у програмних документах проведення адміністративної реформи, корекції кримінальної політики країни, а також не враховували особливостей поточного стану економіки, державного управління, розвитку громадянського суспільства. Тематика реформування системи судоустрою і судочинства була предметом широкого кола наукових досліджень, як у сфері конституційного права, так і адмі-

ністративного, цивільного, господарського, кримінального права і процесу. Безпосередньо питанням реформування судової влади було присвячено роботи таких вчених, як В.Д. Бринцев, В.В. Долежан, І.Б. Коліушко, І.В. Назаров, С.Ю. Обрусна, О.М. Пасенюк, В.Ф. Сіренко, та інших.

На сьогодні розпочато новий етап реформування системи судоустрою та судочинства в Україні, обумовлений реалізацією заходів Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” і закріплений у прийнятій 20 травня 2015 року Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, положення якої відзначаються певною новизною, прогресивністю, а отже, потребують належного теоретико-правового осмислення, визначення змісту і основних напрямів подальшого оновлення судової системи, що обумовлює актуальність запропонованої нами теми статті.

Виклад основного матеріалу. За часів незалежності України система судової влади піддавалась неодноразовому реформуванню, яке мало певні позитивні як практичні, так і теоретичні напрацювання. Прийняття Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки (далі – Стратегія) та Плану дій щодо реалізації її положень ознаменувало новий етап модернізації правосуддя, який визначає подальшу розбудову організаційної структури судів України. Прийняття зазначених програмних документів є виправданим та необхідним заходом, який допоможе визначити стратегічні завдання й головні напрями подальшого реформування.

Аналіз положень зазначених нормативно-правових актів засвідчив, що вони мають єдиний концептуальний підхід і визначають такі напрями реформування системи судочинства і судоустрою:

– удосконалення нормативно-правового регулювання як судоустрою, так і судочинства. Створення повноцінного правового підґрунтя, безумовно, – це одне з головних завдань реформування судоустрою і судочинства загалом. Реформаторські дії повинні мати належну правову основу з відповідних нормативно-правових актів, які визначають організаційно-правові засади діяльності судової влади в Україні. Саме тому зазначені заходи відносять до першочергового етапу реформування. Певні кроки за цим напрямом уже зроблено. Так, було прийнято Закон України “Про забезпечення права на справедливий суд” [1], метою якого є підвищення ефективності судової системи, забезпечення однакового застосування законодавства та встановлення правових та організаційних засад для оцінювання суддів і їх дисциплінарної відповідальності. Поряд з цим, потребує подальшого вдосконалення нормативно-правова основа щодо організаційної структури управління судової системи, статусу та повноважень служби дисциплінарних інспекторів тощо, приведення положень суміжних нормативно-правових актів у відповідність до положень Закону України “Про судоустрій і статус суддів”. Враховуючи це, необхідно здійснити моніторинг нормативно-правових актів у сфері судоустрою та судочинства на предмет їх відповідності змінам, передбачених Стратегією, на підставі якого визначити подальші заходи з удосконалення нормативно-правового забезпечення системи судочинства.

– структурна та функціональна оптимізація передбачає приведення функцій, структури та чисельності судів усіх рівнів у відповідність до завдань, що постають перед органами правосуддя на сучасному етапі розвитку держави та суспільства. Структурна та функціональна оптимізація передбачає впровадження таких заходів: вдосконалення підвідомчості та інстанційності; покращання соціально-економічних умов забезпечення суддів; використання інформаційних систем. Так, на сьогодні головним питанням щодо функціональної оптимізації є перегляд структури судової

системи України в цілому шляхом визначення чітких критеріїв та механізмів розмежування судових юрисдикцій адміністративних, господарських і загальних (цивільних і кримінальних) судів, адже це питання протягом багатьох років не знаходить свого вирішення.

На нашу думку, є дискусійним положення Стратегії щодо укрупнення окремих елементів системи на відповідних рівнях (зокрема, створення міжрайонних судів, укрупнення апеляційних округів). З одного боку, такі заходи призведуть до економії бюджетних коштів на утримання судової систем, а з іншого, – можуть негативно позначитися на доступі населення до правосуддя, оскільки територіально віддаляють громадян від органів судової влади.

Аналіз положень Стратегії засвідчив, що її положення, на жаль, оминають питання створення в Україні інституту мирових суддів, який є універсальним інститутом судової системи, що може бути застосований у судовій системі демократичного типу. В її положеннях ідеться про необхідність вивчення доцільності введення мирових суддів [2], натомість юридичною наукою вже багато років наголошується на необхідності створення цього правового інституту в Україні. Так, В.М. Кампо зазначає, що для впровадження інституту мирових суддів в Україні потрібен перехідний період, на початку якого можна апробувати інститут громадських мирових суддів у системі місцевого самоврядування, а також провести державні експерименти щодо втілення на практиці європейської та російської моделі мирових суддів як елементів судової системи [3, с. 17]. На нашу думку, мировий суд може бути вписаний у судову систему України як перша ланка або окремий вид місцевих судів загальної юрисдикції поряд із місцевими районними судами, що вирішить проблему зниження навантаження на останні.

– модернізація професійної освіти й перепідготовки суддів. На сьогодні багато уваги приділяється реформуванню юридичної освіти, її якісному оновленню в рамках розробки та здійснення системи заходів організаційного, наукового й навчально-методичного характеру. Саме тому, в положеннях Стратегії визначено ряд заходів спрямованих на удосконалення системи спеціальної підготовки суддів, зокрема, через комплексне зміцнення потенціалу Національної школи суддів України, яка є державною установою із спеціальним статусом, що забезпечує підготовку висококваліфікованих кадрів для судової системи та здійснює науково-дослідну діяльність.

На сьогодні в Законі України “Про судоустрій і статус суддів” передбачено спеціальну підготовку кандидатів на посаду судді та подальшу підготовку: для суддів, призначених на посаду судді вперше, – щорічну підготовку у Національній школі суддів України, для суддів, обраних безстроково – не менше ніж раз на три роки [4]. З аналізу положень закону стає зрозумілим, що механізм спеціальної підготовки достатньо повно врегульований його нормами, проте процес подальшої підготовки здійснюється тільки у формі підвищення кваліфікації. Стає незрозумілим, чому поза увагою законодавця залишилися інші види післядипломної освіти, визначені Законом України “Про вищу освіту”, такі як перепідготовка, стажування. Вважаємо за потрібне вивчення доцільності введення зазначених форм підготовки, спрямованих на підвищення професійного рівня суддівського корпусу.

– модернізація статусу судді. Неупереджене і справедливе правосуддя багато в чому залежить від суддів. Тому вдосконалення їх юридичного статусу – один з важливих напрямів майбутньої модернізації. Зусилля держави щодо модернізації статусу суддів повинні спрямовуватися за двома векторами: по-перше, створення такого правового режиму, який би виключав будь-який вплив на органи судової влади; по-друге, підвищення відповідальності самих суддів. На початку 2015 року

із запровадженням нової редакції Закону України “Про судоустрій і статус суддів” запроваджено такі важливі нововведення, що стосуються вдосконалення статусу суддів, як конкурентна процедура призначення суддів, загальні принципи оцінювання суддів, вичерпний перелік підстав для притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та відсторонення від посад. Безумовно, зазначені нововведення сприятимуть підвищенню статусу судді, проте механізми реалізації зазначених нововведень вважаємо недостатньо виробленими. Так, позитивно оцінюючи нову процедуру добору суддівських кадрів, нові підходи до регламентації інституту суддівської кар’єри, спрямовані на підвищення моральності суддів, їх бездоганної репутації, залишається невизначеними методика оцінки їх моральнісних якостей та оцінки їх діяльності взагалі, які б ґрунтувалися на об’єктивних критеріях, що в кінцевому підсумку спричиняє сумніви щодо неупередженості, прозорості процедури добору суддів. Отже, вкрай необхідними є впровадження заходів щодо розробки зазначених методик на підставі вивчення теоретико-методологічних розробок вчених з цієї тематики та позитивного зарубіжного досвіду.

Крім того, удосконалюючи статус суддів, на особливу увагу заслуговують проблеми посилення гарантій їх соціального захисту, без яких неможлива модернізація судової системи в цілому. Проте в положеннях Стратегії зазначені питання згадані побіжно. Проблема створення і функціонування надійної системи забезпечення соціального захисту працівників суду залишається актуальною, незважаючи на те, що певний пакет соціальних гарантій нормативно визначений у положеннях Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та в інших нормативно-правових актах, казати про відповідність зазначених норм вимогам сьогодення та відповідним європейським стандартам поки зарано. Так, норми, що визначають гарантії соціального захисту суддів є розрізненими і не містяться в спеціальному розділі “Соціальний захист судді”. Крім того, положення зазначеного закону не містять системи пільг, якими може користуватися суддя, що також повинно бути вирішено. Отже, для створення сучасної системи суддівських кадрів, підвищення престижу їх професії вкрай необхідним є формування відповідного правового механізму соціального захисту працівників суду, який би відповідав сучасним міжнародним стандартам діяльності органів судової влади.

– удосконалення кадрової політики в судовій системі у процесі її реформування. Цей напрям реформування тісно пов’язаний з модернізацією статусу судді. Перш за все, він передбачає розробку прозорих механізмів суддівської кар’єри, вироблення чіткої процедури добору кадрів, впровадження незалежного неупередженого конкурсного відбору на посади суддів, визначення їх професійної придатності.

– підвищення довіри населення до органів судової влади. В Україні вкрай гостро постає проблема забезпечення справедливого судового розгляду, яка обумовлює недовіру з боку населення до органів судової влади. Прикладом тому є результати загальнонаціонального опитування проведеного в межах дослідження “Оцінка роботи судової системи України”, яке засвідчило, що його учасники на 13 % довіряють судам і судовій системі [5]. Безумовно, окремі випадки неправомірних рішень судів і факти наявності корупційних схем дають підґрунтя для сумніву щодо неупередженості, об’єктивності і справедливості судочинства в нашій країні. Саме тому вкрай важливими є заходи щодо розробки механізмів формування прозорості процедур та інформації, що має значення для населення. У зв’язку з цим, цілком виправданою є позиція О.В. Малько та В.О. Терьохіна щодо необхідності здійснення юридичною наукою повного аналізу об’єктивних і суб’єктивних причин, що впливають на рівень довіри громадян до судів, напрацювати і

запропонувати методику оцінки авторитету судової влади і набір факторів (критеріїв) його підвищення [6, с. 79]. Крім того, потребує уваги розробка та нормативне визначення форм громадського контролю за діяльністю судової влади. Одним із таких кроків може стати розширення застосування суду присяжних.

– упровадження інформаційних технологій. Слід звернути увагу на те, що певний досвід використання інформаційних технологій українська судова система вже має. Так, на сьогодні в країні функціонує Єдиний державний реєстр судових рішень, реалізується проект “Електронний суд”, пріоритетними завданнями якого є забезпечення відкритого доступу учасників процесу до інформації шляхом створення сучасних інтернет-ресурсів і встановлення у приміщеннях судів інформаційно-довідкових кіосків, поетапний перехід до електронного обміну процесуальними документами між судом і учасниками процесу із застосуванням електронного цифрового підпису, до електронного обміну інформацією з базами даних інших державних органів та установ, до забезпечення повної комп’ютеризації процесів судового діловодства, формування єдиного електронного архіву судових документів [7, с. 71]. Проте рівень використання сучасних інформаційних технологій у сфері судочинства досі залишається недостатнім для кардинального підвищення ефективності діяльності органів судової влади. Саме тому особливої актуальності набувають питання розроблення механізму впровадження у судову систему інформаційно-комунікативних технологій, які дозволять покращити адміністрування судочинства, полегшать доступ користувачів до судів та зміцнять гарантії, встановлені Статтею 6 Європейської Конвенції з прав людини: доступ до правосуддя, неупередженість, незалежність судді, справедливість та розумні строки розгляду справи.

Отже, удосконалення розвитку сфери надання послуг судовими органами, у тому числі з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, стає для нашої країни важливим і актуальним у науково-практичному плані завданням. Вважаємо необхідним упровадження інформаційних технологій як найважливішого компоненту реформування судової системи, з обов’язковим врахуванням положень Висновку № 14 (2011) Консультативної ради європейських суддів “Судочинство та інформаційні технології” [8]. З цією метою необхідно здійснити моніторинг діяльності, процедур, послуг у сфері судочинства на предмет можливості їх переведення в електронний спосіб.

– оптимізація фінансування судової влади. Без вирішення проблеми належного фінансування органів судової влади, покращання матеріальної забезпеченості її працівників неможливо забезпечити реалізацію будь-яких реформ. Саме тому проблема зміцнення фінансового, ресурсного, матеріально-технічного забезпечення судів є першочерговою для вирішення.

У положеннях Стратегії передбачено заходи щодо вдосконалення стратегічного планування, посилення фінансових і комунікаційних можливостей системи суддівського врядування для забезпечення ефективного управління судовою системою та її фінансування відповідно до принципів ефективності й результативності, а також посилення ролі судового збору як основного джерела фінансування судової системи [2]. Проте навряд чи зазначених задекларованих заходів буде достатньо для вирішення проблеми фінансування органів судової влади. У п. 7 ст. 48 Закону України “Про судоустрій і статус суддів” зазначено, що незалежність суддів забезпечується окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом [4]. Однак зазначений “окремий порядок” на законодавчому рівні не визначений. Крім того, не на користь зміцнення незалежності судової влади впливає сама процедура формування бюджету судів,

на яку певний вплив має органи виконавчої влади. Зазначену проблему, на нашу думку, можна вирішити двома способами:

формування бюджету судів таким чином, коли суди направляють свої пропозиції стосовно бюджетного фінансування до двох інстанцій: уряд і комітети парламенту, де уряд готує проект бюджету щодо судів, а парламентські комітети готують свої пропозиції стосовно фінансування судів [9, с. 6];

формування бюджету судів таким чином, коли суди направляють свої пропозиції щодо формування бюджету безпосередньо до парламенту, оминаючи органи виконавчої влади.

За таких умов зберігатиметься самостійність і незалежність функціонування судової влади. Отже, необхідно приділити увагу встановленню єдиних методологічних засад фінансування судів та виробленню процесу формування бюджетного фінансування судів, незалежного від органів виконавчої влади.

Отже, для успіху реформування системи судоустрою і судочинства слід перевести судову діяльність на новий рівень системного використання її ресурсів – на рівень судової політики, що, безумовно, підвищить якість і ефективність захисту прав і законних інтересів особистості, суспільства й держави в сучасній Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 № 192-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 18, № 19–20. – Ст.132.
2. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 № 276/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 13. – Ст. 864.
3. Кампо В.М. Мирові судді та громадські мирові судді в Україні : проблеми та перспективи впровадження / В.М. Кампо. – К. : Інст-т громадян. сусп.-ва : ТОВ “ІКЦ Леста”, 2007. – 40 с.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
5. Оцінка роботи судової системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zr.su.court.gov.ua/sud1805/novini/150982/>.
6. Малько А.В. Судебная политика как фактор модернизации судебной системы Российской Федерации / А.В. Малько, В.А. Терехин // Законы России : опыт, анализ, практика. – 2012. – № 3. – С. 73–83.
7. Паскар А.Л. “Електронний суд” – новітній засіб забезпечення доступу до правосуддя / А.Л. Паскар // Науковий вісник Чернівецького університету (Правознавство). – 2013. – Вип. 682. – С. 70–75.
8. Висновок № 14 (2011) Консультативної ради європейських суддів “Судочинство та інформаційні технології” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vkksu.gov.ua/ua/mijnarodne-spirovbitnistvo/perelik-dokumentiv-radi-evropi-u-sferi-sudochinstva/>.
9. Сіренко В. Деякі проблеми реформування судової влади в Україні / В. Сіренко // Право України. – 2010. – № 5. – С. 4–13.

Отримано 22.03.2015

В.О. Черниш,
здобувач ДНДІ МВС України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ РОЗВІДУВАЛЬНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

У науковій статті аналізуються види контролю за діяльністю розвідувальних органів України та адміністративно-правовий статус державних органів влади, які здійснюють, відповідно до їх компетенції та повноважень, контроль за діяльністю розвідувальних органів України.

Ключові слова: розвідувальні органи України, адміністративно-правовий статус, контроль за діяльністю розвідувальних органів, державні органи контролю, суб'єкти контролю, повноваження та компетенція державних суб'єктів контролю за розвідувальними органами.

В научной статье анализируются виды контроля за деятельностью разведывательных органов Украины и административно-правовой статус государственных органов власти, осуществляющих в соответствии с их компетенцией и полномочиями контроль за деятельностью разведывательных органов Украины.

Ключевые слова: разведывательные органы Украины, административно-правовой статус, контроль за деятельностью разведывательных органов, государственные органы контроля, субъекты контроля, полномочия и компетенция государственных субъектов контроля за разведывательными органами.

In the paper several types of control of the activities of intelligence bodies of Ukraine and an administrative legal status of the government bodies of the power, which are carrying out the control of activities of intelligence bodies of Ukraine according to their competence and powers, are analyzed.

Keywords: intelligence bodies of Ukraine, administrative legal status, control of activities of intelligence bodies, government bodies of control, subjects of control, power and competence of the state subjects of control of intelligence bodies.

Однією з актуальних проблем в розвитку української державності за останні 1,5–2 року є питання, пов'язані із забезпеченням захисту суверенітету, територіальної цілісності України, економічної та інформаційної безпеки України. Це пов'язано з подіями, які сталися й до сьогодні відбуваються у зв'язку з анексією Російською Федерацією Автономної республіки Крим та розгорненими військовими подіями у східних регіонах нашої держави.

Важливу роль у забезпеченні захисту суверенітету і територіальної цілісності України та проблем, пов'язаних із національною безпекою України, відіграють розвідувальні органи України, до яких, відповідно до чинного законодавства, необхідно віднести Службу зовнішньої розвідки, Головне управління розвідки при Міністерстві оборони України, розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону. І якщо держава перебирає на себе обов'язок із захисту суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки, відпо-

відно до положень, закріплених в ч.ч. 1– 3 ст. 17 Конституції України [1], то у зв'язку з озброєним конфліктом з Росією, який відбувається в Донецькій та Луганській області, необхідно звернути свою увагу на діяльність розвідувальних органів України, на які покладено обов'язок зібрання інформації про реальні та потенційні можливості, плани, наміри і дії іноземних держав, організацій та окремих осіб, що загрожують національним інтересам України, а також про події і обставини, що стосуються національної безпеки і оборони [2], та на адміністративно-правовий статус, компетенцію і повноваження суб'єктів, які відповідно до національного законодавства здійснюють контроль за діяльністю розвідувальних органів України.

Проблемам, пов'язаним із забезпеченням національної безпеки, контролем за правоохоронними органами, у тому числі і розвідувальними органами, до яких необхідно віднести Службу зовнішньої розвідки, Головне управління розвідки при Міністерстві оборони України, розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону, свого часу приділяли увагу ряд фахівців з адміністративного права, державного будівництва та управління: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, К.Л. Бугайчук, М.С. Ільницький, О.М. Музичук та деякі ін.

Автор ставить перед собою завдання дослідити адміністративно-правовий статус суб'єктів контролю за діяльністю розвідувальних органів України. Для досягнення поставленої мети необхідно з'ясувати питання, які стосуються видів контролю за діяльністю розвідувальних органів України, суб'єктів, які мають право здійснювати контроль за розвідувальними органами, повноваження та компетенцію цих контролюючих органів відповідно до чинного законодавства.

Класифікація (типологія) контролю в державному управлінні та за діяльністю правоохоронних органів, зокрема, може здійснюватися за різними ознаками (підставами), тобто за так званими “критеріями класифікації”, під якими варто розуміти певні риси та особливості того чи іншого об'єкта (суб'єкта, діяльності), на підставі яких можливе його об'єднання у певні класифікаційні групи, визначення як спільних, так і відмінних ознак кожної з них. Такі критерії дадуть змогу визначити види та підвиди контролю за діяльністю правоохоронних органів [3, с. 211], у тому числі і за розвідувальними органами України.

Слід погодитися з позицією О.М. Музичука, який доречно відзначає, що “у чинному законодавстві використовуються різні критерії для класифікації контролю, найбільш поширеними серед яких є: суб'єкт його здійснення, об'єкт (предмет), на який він спрямований, форма, метод, спосіб (засіб) або етап його здійснення” [3, с. 215]. Продовжуючи наукову думку вищезазначеного автора, необхідно наголосити, що нас у рамках нашого дослідження цікавить така підстава класифікації видів контролю за розвідувальними органами України як суб'єкт здійснення контролю.

Аналогічної точки зору дотримується і О.Ф. Андрійко, яка робить висновок, що “в основу класифікації видів контролю можуть бути покладені різні критерії – природа суб'єктів контролю, їх завдання, зміст контрольної діяльності, характер контрольних повноважень, характер взаємовідносин суб'єкта контролю з підконтрольним об'єктом, стадії управління, на яких здійснюється контроль, юридичні наслідки контролю”. Продовжуючи свою думку, науковець відзначає, що “різні види контролю мають свою специфіку, характерні відмінності, що визначаються у завданнях, у способах, формах здійснення контролю. Усі види державного контролю тісно пов'язані між собою, можуть накладатися, доповнювати одне одного, здійснюватися у різному обсязі, з різних позицій та у різних формах” [4, с. 14].

Слід відзначити, що в юридичній літературі існує доробок з приводу здійснення парламентського контролю [5, с. 53; 6, с. 5], президентського контролю [7, с. 12], відомчого контролю [8, с. 62] за діяльністю відповідних державних органів, організацій та установ.

Що стосується видів контролю за розвідувальними органами України, то відповідно до Розділу IV Закону України “Про розвідувальні органи України” від 22 березня 2001 року № 2331-III (ст.ст. 24–27), який називається “Контроль і нагляд за діяльністю розвідувальних органів України” за діяльністю розвідувальних органів здійснюється контроль Президента України, у тому числі через керувану ним Раду національної безпеки і оборони України; контроль Верховної Ради України; контроль Рахункової палати України та прокурорський нагляд. Інших видів державного контролю та нагляду за розвідувальними органами нашої держави чинним законодавством не передбачено.

Отже, ми для себе з’ясували питання, пов’язані з видами контролю за розвідувальними органами України, та нам в рамках цієї наукової праці необхідно дослідити адміністративно-правовий статус суб’єктів контролю за діяльністю розвідувальних органів України кожного із суб’єктів контролю.

Як відзначає В.Б. Авер’янов [9, с. 135], за допомогою норм конституційного права закладаються основи правового статусу цілої низки суб’єктів адміністративного права, фундамент, на якому вибудовується решта адміністративно-правових норм.

Відповідно до положень, закріплених в п.п. 22, 33 ст. 85 Конституції України, до повноважень Верховної ради України як єдиного законодавчого органу України, з-поміж іншого, належить затвердження загальної структури, чисельності, визначення функцій Служби безпеки України, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, а також Міністерства внутрішніх справ України; здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом.

Крім того, адміністративно-правовий статус Верховної Ради України як суб’єкта контролю за розвідувальними органами України визначається Законом України “Про комітети Верховної Ради України” від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР. В ч. 1 ст. 1 зазначеного вище нормативно-правового акту визначається, що комітет Верховної Ради України (далі – комітет) – орган Верховної Ради України, який утворюється з числа народних депутатів України для здійснення за окремими напрямками законопроектної роботи, підготовки і попереднього розгляду питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, виконання контрольних функцій. Причому однією із функцій комітетів Верховної Ради України є контрольна функція, яка регламентується положеннями п.п. 7 та 10 ст. 14 зазначеного закону, згідно з якими контрольна функція комітетів полягає у взаємодії з Рахунковою палатою та погодженні питань, проведенні консультацій щодо призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних державних органів, створення і ліквідації спеціальних державних органів, що віднесені до предметів відання комітетів, та здійсненні інших погоджень і консультацій у випадках, передбачених законом [10].

Іншим суб’єктом контролю за діяльністю розвідувальних органів України є Президент України. Відповідно до ст. 102 Основного закону України, Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а згідно з положеннями п. 17–19 ч. 1 ст. 106 Конституції України: є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань, до

яких належать і розвідувальні органи України, такі як Служба зовнішньої розвідки; Головне управління розвідки при Міністерстві оборони України; розвідувальний орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону, здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави; очолює Раду національної безпеки і оборони України; вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань.

Відповідно до ст. 107 Конституції України, Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України. Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони. Головою Ради національної безпеки і оборони України є Президент України. Персональний склад Ради національної безпеки і оборони України формує Президент України. До складу Ради національної безпеки і оборони України за посадою входять Прем'єр-міністр України, Міністр оборони України, Голова Служби безпеки України, Міністр внутрішніх справ України, Міністр закордонних справ України. У засіданнях Ради національної безпеки і оборони України може брати участь Голова Верховної Ради України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України. Компетенція та функції Ради національної безпеки і оборони України визначаються законом.

Функції та компетенція, тобто адміністративно-правовий статус суб'єкта контролю за діяльністю розвідувальних органів України, закріплені, крім Конституції України, у ст.ст. 3–4 Закону України “Про Раду національної безпеки і оборони України” від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР [11].

Наступним суб'єктом, який здійснює контроль за певною сферою діяльності розвідувальних органів України, є Рахункова палата України. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України “Про Рахункову палату” від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР, Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата здійснює свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави [12]. Що стосується адміністративно-правового статусу цього суб'єкта контролю за діяльністю розвідувальних органів України, то необхідно відзначити, що відповідно до положень, закріплених в п. 10 ст. 6 зазначеного вище закону, Рахункова палата України, з-поміж іншого, перевіряє за дорученням Верховної Ради України відповідно до свого статусу кошторис витрат, пов'язаних із діяльністю Верховної Ради України та її апарату, допоміжних органів і служб Президента України та апарату Кабінету Міністрів України, а також витрачання коштів державними установами та організаціями, що діють за кордоном і фінансуються за рахунок Державного бюджету України. До останніх необхідно віднести й діяльність розвідувальних органів України. Іншими словами, Рахункова палата України як суб'єкт контролю за діяльністю розвідувальних органів України здійснює контроль за витратою коштів Державного бюджету України на утримання розвідувальних органів України і фінансування їх діяльності.

Ведучи мову про адміністративно-правовий статус суб'єктів контролю за діяльністю розвідувальних органів України, неможливо не відзначити, що згідно з національним законодавством, закріпленим в п. 3 ст. 121 Конституції України та п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України “Про прокуратуру” від 14.10.2014 № 1697-VII [13], прокуратура України становить єдину систему, на яку покладається, з-

поміж іншого, нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. У спеціальному законі, а саме у ст. 27 Закону України “Про розвідувальні органи України” від 22 березня 2001 року № 2331-III визначається, що нагляд за додержанням розвідувальними органами України законів України здійснюється Генеральним прокурором України і уповноваженими ним прокурорами відповідно до Конституції та законів України. Проте ч. 2 ст. 27 зазначеного закону передбачено положення, згідно з яким відомості про осіб, які конфіденційно співробітничали або співробітничали з розвідувальним органом України, належність конкретних осіб до кадрового складу розвідувальних органів, а також організаційно-штатна структура розвідувальних органів до предмета прокурорського нагляду не входять.

Заради об’єктивності необхідно відзначити, що відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” від 19 червня 2003 року № 975-IV, суб’єктами цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави є: Верховна Рада України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації [14].

Ми розуміємо, що в рамках однієї наукової статті всебічно, повно та об’єктивно дослідити означену тему не має можливості, тому в наступних працях обов’язково продовжимо свої наукові розробки в цій сфері.

Підсумовуючи викладене вище, відносно адміністративно-правового статусу суб’єктів контролю за діяльністю розвідувальних органів України необхідно відзначити наступне.

На нашу думку, адміністративно-правовий статус суб’єктів контролю являє собою нормативно закріплені права та обов’язки, повноваження та компетенцію відповідних державних та громадських органів та організацій у тій чи іншій соціально-економічній або політичній сфері діяльності державних органів. В нашому випадку це стосується сфери державного та громадського контролю за діяльністю розвідувальних органів України.

Відповідно до чинного законодавства суб’єктами контролю за діяльністю розвідувальних органів України є Верховна Рада України (Рахункова палата України, відповідні комітети та комісії); Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Президент України; Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України; центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах повноважень, визначених законом; органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом; прокуратура України; судові органи України; громадяни України та громадські організації, утворювані відповідно до Конституції України для здійснення та захисту прав і свобод громадян та задоволення їхніх політичних, економічних, соціальних, культурних інтересів; засоби масової інформації.

Особливості адміністративно-правового статусу державних суб’єктів контролю за діяльністю розвідувальних органів України регламентується цілою низкою законодавчих та інших нормативно-правових актів, основними з яких є : Кон-

ституція України, закони України та інші нормативно-правові акти та залежать від правового положення того чи іншого державного органу контролю за діяльністю розвідувальних органів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про розвідувальні органи України : Закон України від 22 березня 2001 року № 2331-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 19. – Ст. 94.
3. *Музичук О.М.* Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Музичук. – Х., 2010. – 481 с.
4. *Андрійко О.Ф.* Види державного контролю у сфері виконавчої влади та їх спрямованість / О.Ф. Андрійко // Державний контроль у сфері виконавчої влади : наукова доповідь / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрнаукацентр, 2000. – С. 13–18.
5. *Бугайчук К.Л.* Парламентський контроль за дотриманням прав та свобод громадян в діяльності органів внутрішніх справ / К.Л. Бугайчук // Право і безпека. – 2004. – Т. 3. – № 4. – С. 53–57.
6. *Литвин В.* Під парламентським і громадським контролем запрацюють конституційні норми, спрямовані на забезпечення гідного життя народу [Вітання Голови Верховної Ради України Володимира Литвина учасникам установчого з'їзду Всеукраїнської громадської організації “Всеукраїнське об'єднання депутатів місцевих рад”] / В. Литвин // Хрещатик. – 04.10.2005. – № 145. – С. 5.
7. *Тарасов А.* Президентский контроль за правоохранительной деятельностью / А. Тарасов // Професионал. – 2002. – № 4. – С. 12–15.
8. *Ільницький М.С.* Відомчий фінансовий контроль в системі органів внутрішніх справ України / М.С. Ільницький // Наше право. – 2009. – № 1. – Ч. 1. – С. 62–68.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підр. : у 2 т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – Т. 1. Загальна частина. – К. : Видавництво “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
10. Про комітети Верховної Ради України : Закон України від 4 квітня 1995 року № 116/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 19. – Ст. 134.
11. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 237.
12. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 року № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 43. – Ст. 212.
13. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст.12.
14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 року № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

Отримано 28.04.2015

Д.В. Гош,
здобувач ДНДІ МВС України

ПІДСТАВИ ТА УМОВИ ВСТУПУ ПРОКУРОРА В ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

В статті визначено підстави та умови вступу прокурора в провадження про адміністративні правопорушення; охарактеризовано основу адміністративно-правового нормативного регулювання в цій сфері, а також особливості участі прокурора в адміністративному процесі.

Ключові слова: *правове регулювання, прокурор, органи прокуратури, адміністративні правопорушення, підстави та умови вступу в провадження у справах про адміністративні правопорушення.*

В статье определены основания и условия вступления прокурора в производство об административных правонарушениях; охарактеризована основа административно-правового нормативного регулирования в этой сфере, а также особенности участия прокурора в административном процессе.

Ключевые слова: *правовое регулирование, прокурор, органы прокуратуры, административные правонарушения, основания и условия вступления в производство по делам об административных правонарушениях.*

In the paper the reasons and conditions of an intervention of the prosecutor in the proceedings on administrative offenses are defined, the basis of an administrative and legal regulatory control in this area is characterized, and the features of the prosecutor's part in the administrative process are studied.

Keywords: *regulation, prosecutor, prosecutors, administrative offenses, grounds and conditions of an intervention in the proceedings on administrative offenses.*

Для захисту прав, свобод та інтересів громадян, інших фізичних та юридичних осіб, органів державної влади та інших публічних суб'єктів, відновлення цих прав та інтересів у разі їх порушення, а також захисту осіб, які вчинили правопорушення від свавілля органів та посадових осіб, уповноважених розглядати справи про ці правопорушення та накладати адміністративні стягнення, законодавством України передбачена регламентована процедура провадження в справах про адміністративні правопорушення. Ці умови і цілі провадження, передбаченого законодавством України про адміністративні правопорушення, викликають об'єктивну необхідність участі різного кола суб'єктів, що сприятимуть досягненню конституційних принципів державного будівництва і правосуддя.

Питанням участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення присвятили свої дослідження такі вчені як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бесчастний, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Т.Є. Мироненко, Л.В. Малюга, М.В. Руденко, Ю.А. Тихомиров, А.О. Селіванов, М.К. Якимчук та чимало інших. Однак за сучасних умов участь прокурора у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення потребує актуалізації та переосмислення, що обумовлює необхідність такого дослідження.

Метою статті є визначення та правове обґрунтування підстав та умов вступу прокурора в провадження у справах про адміністративні правопорушення. Для реалізації мети визначено такі завдання: виявлення суб'єктного складу, що розуміється під поняттям “прокурор” в законодавстві про адміністративні правопорушення; визначення підстав вступу прокурора в провадження, а також об'єднання всіх можливих умов для такої участі.

Невід'ємною складовою юридичного процесу та, зокрема, процесу застосування норм права є передбачення участі прокуратури в процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У чинному Кодексі адміністративного судочинства України визначено власний перелік форм участі прокурора в адміністративному судочинстві. Зокрема, визначено, а також закріплено за прокурором права набувати процесуальної правосуб'єктності сторони розгляду справи, третьої особи, свідка, скаржника в апеляційному, касаційному провадженні, провадженні за винятковими обставинами та заявника у провадженні за нововиявленими обставинами [1].

Комплексний підхід до розв'язання питання участі прокурора у провадженні у справах про адміністративне правопорушення зумовлює висвітлення питання процесуальної правосуб'єктності, що характеризується наявністю множинності окремих, відносно автономних адміністративних процесуальних прав та обов'язків суб'єктів, які входять до складу прокуратури. З цієї позиції варто розрізняти правосуб'єктність: а) прокурора, під яким розуміють Генерального прокурора України, першого заступника та заступників Генерального прокурора, прокурора Генеральної прокуратури України; керівників регіональних прокуратур; першого заступника керівника регіональної прокуратури; заступників керівника регіональної прокуратури; керівників підрозділів регіональної прокуратури; заступників керівника підрозділу регіональної прокуратури; прокурорів регіональної прокуратури; керівників місцевої прокуратури; першого заступника керівника місцевої прокуратури та ін.; б) органів прокуратури, до яких належать: Генеральна прокуратура України, прокуратури областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя [2].

Відповідно до ст. 250 Кодексу України про адміністративні правопорушення прокурор має право здійснювати нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні у справах про адміністративне правопорушення, під час якого він наділений такими повноваженнями: порушувати провадження у справі про адміністративне правопорушення; ознайомлюватися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; заявляти клопотання; давати висновки з питань, що виникають під час розгляду справи; перевіряти правильність застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; опротестувати постанову і рішення по скарзі у справі про адміністративне правопорушення; зупиняти виконання постанови, а також вчиняти інші передбачені законом дії [3]. Однак це повноваження не повністю узгоджується з положеннями ст. 2 новоприйнятого Закону “Про прокуратуру”, де серед функцій прокурора не визначено нагляд за дотриманням законності під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення (крім випадків застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян) [2].

Водночас ця функція цілком співвідноситься з п. 5 ст. 121 Конституції України, у якому зазначено, що на прокуратуру покладається, з-поміж іншого, повноваження щодо здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і

громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами [4]. З цього приводу слід зазначити, що чинний Закон України “Про прокуратуру” обмежив функції прокурора порівняно з конституційно визначеними.

При провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172–172-9 Кодексу про адміністративні правопорушення, участь прокурора у розгляді справи судом є обов’язковою. Тут ідеться про справи порушення встановленого порядку видачі сертифіката відповідності, порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви), порушення вимог фінансового контролю, порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів, незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв’язку з виконанням службових повноважень та нежиттям заходів щодо протидії корупції [3].

Виходячи з положень ч. 3 ст. 56 та ч. 2 ст. 60 КАС України, прокурор здійснює в суді представництво інтересів громадян або держави в порядку, встановленому КАС України та іншими законами і може здійснювати представництво на будь-якій стадії адміністративного процесу. З огляду на це, підставою для участі прокурора в провадженні є потреба у представництві інтересів вказаних осіб [1].

Таке представництво можливе як у випадку, коли така особа є потерпілою від адміністративного правопорушення, так і якщо вона виступає правопорушником, вина якого у вчиненні адміністративного правопорушення доводиться в суді. Крім того, представництво можливе як у суді першої, так і апеляційної та касаційної інстанцій.

Як слушно зазначає О.В. Анпілогов, відносини між прокурором та громадянином, інтереси якого представляються в адміністративному судовому процесі, відмінні за своєю правовою природою від взаємин, які складаються в рамках договірних і законного представництва батьками, опікунами, піклувальниками тощо. На відміну від останніх, приватноправових (цивільних, сімейних) за їх характером, вони є публічними правовими, пов’язаними з реалізацією прокуратурою соціальної функції захисту прав і свобод у сфері публічного управління осіб, які не здатні самостійно за різних причин це робити. Вступ у процес з метою захисту інтересів такої категорії осіб є не правом, а обов’язком прокурора в рамках виконання покладених на нього державою службових завдань гарантувати права та свободи громадян України [5, с. 173].

Таким чином, представництво інтересів громадян в суді є обов’язком прокурора, який, втім, обмежений такими умовами:

1) інтереси громадянина, який вчинив адміністративне правопорушення або постраждав від нього, потребують захисту в суді. З цього приводу О.В. Агєєв пропонує визначення інтересів громадян в контексті реалізації представницької функції прокурором. На думку науковця, інтереси громадян, що можуть представлятися прокурором, являють собою засновані на суб’єктивному переконанні громадянина і законні з погляду прокурора вимоги, спрямовані на реалізацію відповідних правових норм, що закріплюють конкретні права та адекватні їм обов’язки і пов’язані із задоволенням певних життєвих потреб [6, с. 169–170];

2) потребують захисту інтереси громадянина, неспроможного самостійно захистити свої інтереси через підстави, чітко визначені законодавством;

3) законні представники, інші органи, які зобов’язані (формулювання, наведене в законі “мають право” вважаємо не зовсім коректним) захищати інтереси такого громадянина, не виконують належним чином своїх зобов’язань.

Представництво інтересів громадянина або держави в суді здійснюється відповідно до Наказу Генерального прокурора України “Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень” № 6гн від 28.11.2012 р. [7]. Аналіз положень цього Наказу, а також ст. 23 Закону “Про прокуратуру” дозволяє визначити, що підставою для участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення у формі представництва інтересів громадян в суді є наявність інформації, яка надходить з матеріалів наглядових перевірок, від органів державної влади, органів місцевого самоврядування і державного нагляду (контролю), матеріалів кримінальних проваджень, справ про адміністративні, у тому числі корупційні правопорушення, публікацій у засобах масової інформації, мережі Інтернет, документів, розміщених у Єдиному державному реєстрі судових рішень, звернень фізичних і юридичних осіб, депутатів усіх рівнів, громадських об’єднань та організацій та інших джерел щодо порушення прав та інтересів особи, яка внаслідок недосягнення повноліття, через недієздатність або обмежену дієздатність, неспроможна самотійно себе захистити.

Що ж стосується держави, то представництво здійснюється у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб’єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу (ч. 3 ст. 23 Закону “Про прокуратуру”). Здійснюючи представництво інтересів держави в суді, прокурор має впевнитися, що він не підміняє повноважень інших державних органів або посадових осіб, а також дотримуватися обмежень щодо представництва інтересів держави в особі державних компаній, а також у правовідносинах, пов’язаних із виборчим процесом, проведенням референдумів, та в інших випадках, визначених абзацом 3 ч. 3 ст. 23 Закону “Про прокуратуру” [2]. Отже, умовами представництва є, по-перше, відсутність обмежень, встановлених Законом “Про прокуратуру”, по-друге, відсутність державного органу, уповноваженого здійснювати представництво або невиконання ним своїх функцій належним чином, а підставою – наявність інформації про порушення або загрозу порушення інтересів держави.

Окремого підходу потребує визначення підстав та умов участі прокурора в формі прокурорського нагляду за додержанням законодавства при застосуванні заходів примусового характеру, пов’язаних із обмеженням особистої свободи громадян. Зокрема, він є одним із засобів забезпечення законності під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення та застосування заходів забезпечення провадження у цій категорії справ.

Відповідно до Наказу “Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов’язаних з обмеженням особистої свободи громадян” від 12 квітня 2013 р. №7гн [9], підставами для здійснення нагляду в цій сфері є:

- 1) настання строку для проведення планової перевірки у відповідних установах та закладах, визначеного в планах органів прокуратури;
- 2) надходження інформації про факт адміністративного затримання осіб, накладення адміністративного стягнення, пов’язаного з обмеженням особистої свободи громадян, вивчати матеріали, що стали підставою для застосування таких заходів;
- 3) надходження заяв та повідомлень громадян щодо порушення їх прав та інтересів у зв’язку із застосуванням заходів примусового характеру, пов’язаних із обмеженням особистої свободи.

Особливих умов для проведення перевірок в органах і установах, які уповноважені застосовувати заходи примусового характеру, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, законодавством не встановлено. В цьому випадку основною умовою є дотримання законності та встановленого порядку проведення перевірок самими органами прокуратури під час їх здійснення.

Однією із форм участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення є складання протоколів про адміністративні правопорушення, визначені п. 11 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також участь у судовому розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Правовою основою даної форми участі прокурора в провадженні є Закон “Про прокуратуру” та Наказ Генерального прокурора України “Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції” від 25 червня 2013 р. № 10гн [10].

Підставами для складання прокурором протоколів про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачені ст.ст. 172-4 – 172-20, 185-4, 185-8, 185-11 є:

- 1) самостійне виявлення під час здійснення перевірок ознак відповідних правопорушень;
- 2) надходження заяв та повідомлень від громадян, інших фізичних або юридичних осіб про факти вчинення зазначених видів адміністративних правопорушень;
- 3) виявлення ознак правопорушень під час проведення досудового розслідування кримінальних справ або здійснення процесуального керівництва суб'єктами цього розслідування тощо.

При цьому умовами складання протоколу про адміністративні правопорушення, як і у попередній формі участі прокурора, є дотримання ним законодавства та встановленого порядку здійснення цього повноваження прокурором.

Отже, узагальнюючи проведене в даній статті дослідження, слід зазначити, що на загальнотеоретичному рівні необхідно розмежовувати поняття “підстави” та “умови” участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, підстави участі прокурора у провадженні по справам досліджуваної категорії є фактичні об'єктивні дані, що містяться в документах, заявах, повідомленнях, інших інформаційних джерелах, які слугують необхідними приводами та передумовами для участі прокурора в провадженні у справах про адміністративні правопорушення в різних формах. Умовами є фактичні обставини об'єктивної дійсності, визначені законодавством, за наявності яких прокурор наділяється владними повноваженнями в провадженнях у справах про адміністративні правопорушення. При цьому конкретні підстави участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення залежать від форм такої участі. Що ж стосується умов, то особливі умови встановлені лише щодо такої форми участі як представництво інтересів громадянина або держави в суді. Стосовно інших форм основною умовою стане дотримання законності та встановленого порядку участі прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 153–154.
2. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.

4. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. *Анпілогов О.В.* Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав і свобод громадянина : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / О.В. Анпілогов. – К., 2008. – 196 с.
6. *Агеєв О.В.* Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / О.В. Агеєв. – Харків, 2006. – 199 с.
7. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень : Наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 6гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
8. *Миколенко А.І.* Закони України “Про прокуратуру”, “Про міліцію”, “Про адвокатуру” : коментарі/ А.І. Миколенко, А.М. Миколенко. – 7-е вид., зі змін. і доп. – Х. : Одиссей, 2008. – 312 с.
9. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян : Наказ Генерального прокурора України від 12.04.2013 р. № 7гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.
10. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : Наказ Генерального прокурора України від 25.06.2013 № 10гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

Отримано 22.03.2015

О.М. Кобилянський,
здобувач ДНДІ МВС України

ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ ЗА УЧАСТЮ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Розглянуто теоретичні підходи до характеристики адміністративних правовідносин та їх ознак; визначено поняття адміністративно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури; здійснено класифікацію адміністративних правовідносин на зовнішньо- та внутрішньоорганізаційні та надано відповідну їх характеристику; проаналізовані особливості та сутність цих правовідносин, а також встановлено їх елементи.

Ключові слова: органи прокуратури, адміністративні правовідносини, специфіка адміністративних правовідносин за участю органів прокуратури.

В статье рассмотрены теоретические подходы к характеристике административных правоотношений и их признаков; определено понятие административно-правовых отношений, возникающих при участии органов прокуратуры; осуществлена классификация административных правоотношений на внешне- и внутриорганизационные и предоставлена соответствующая их характеристика; проанализированы особенности и сущность этих правоотношений, а также установлено их элементы.

Ключевые слова: органы прокуратуры, административные правоотношения, специфика административных правоотношений с участием органов прокуратуры.

Paper considers theoretical approaches to the characterization of administrative relations and their features; the concept of administrative legal relations arising from the participation of the prosecution is defined; the classification of administrative relations to extra- and intraorganizational is considered and its characteristics are provided; peculiarities and essence of these legal relations are analyzed as well as its elements are found out.

Keywords: prosecutors, administrative relationships, specificity of administrative relations with the participation of prosecutors.

Особливе місце в системі правовідносин, які виникають за участю органів прокуратури, посідають адміністративні правовідносини. Така особливість обумовлена, перш за все, тим, що ці правовідносини охоплюють всі основні сфери діяльності органів прокуратури, виступаючи при цьому фундаментальними та основоположними стосовно інших правовідносин. Водночас слід зазначити, що адміністративні правовідносини, що виникають за участю органів прокуратури, мають свої особливості, які відрізняють їх від адміністративних правовідносин за участю інших суб'єктів. Дослідження специфічних ознак цих правовідносин набуває особливої актуальності у світлі адміністративної реформи системи правоохоронних органів та органів прокуратури, яка суттєво впливає на адміністративно-правовий статус цих органів.

У науковій літературі питання адміністративно-правових відносин, в тому числі за участю органів прокуратури, досліджували такі вчені як В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.М. Бандурка, І.Л. Бачило, О.К. Бессмертний, Ю.П. Битяк, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Ю.М. Козлов, Є.В. Курінний, Д.М. Павлов, В.М. Плішкін, Т.О. Проценко, А.О. Селіванов, В.С. Стефанюк, Ю.А. Тихомиров, В.О. Шамрай, В.В. Шуба та багато інших. Особливо слід відзначити роботу В.В. Шуби, який проводив загальнотеоретичне дослідження адміністративних правовідносин в діяльності органів прокуратури України. Проте питання специфічних ознак адміністративно-правових правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, залишається актуальним у зв'язку з оновленням законодавчої бази в цій сфері, в тому числі прийняття нової редакції Закону "Про прокуратуру", та провадженням в державі адміністративної реформи.

Метою цієї статті є визначити специфічні ознаки адміністративно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури. Для досягнення поставленої мети слід вирішити наступні завдання: визначити поняття адміністративно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури; проаналізувати специфічні ознаки та сутність цих правовідносин.

Так, визначаючи специфічні ознаки адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, необхідно з'ясувати значення категорії "адміністративні правовідносини".

З цього приводу слід зазначити, що в науці адміністративного права відсутнє єдине визначення досліджуваної категорії. Зокрема, на думку О.М. Якуби, адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини, що регулюються адміністративно-правовими нормами, у яких одна зі сторін наділена правом вимагати від іншої у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності, здійснення поведінки, вказаної в адміністративно-правовій нормі, а також дане відношення охороняється державою [1, с. 53]. Ю.П. Битяк визначає адміністративно-правові відносини як систему суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державного управління, з приводу здійснення широкої і різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності [2, с. 19]. Отже, адміністративні правовідносини характеризуються відповідними особливостями.

У науковій літературі виділяється ціла система особливостей адміністративно-правових відносин, до яких належать: 1) належність до соціальних відносин, переважною сферою яких є сфера державного управління; 2) формування у межах адміністративно-правових норм, тобто норми містять абстрактні конструкції відносин; 3) об'єктивізація з виникненням юридичних фактів, передбачених адміністративно-правовими нормами; 4) один із суб'єктів адміністративно-правових відносин завжди є носієм владних повноважень щодо інших учасників, якими його наділяють адміністративно-правові норми; 5) можливість виникнення за ініціативою будь-якої зі сторін; 6) можливість вирішення суперечок, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, у позасудовому порядку, тобто шляхом прямого юридично-владного розпорядження правомочного органу; 7) якщо учасник адміністративно-правових відносин порушує вимоги норм адміністративного права, то він є відповідальним перед державою в особі його органу [3, с. 70–71]. Однією із суттєвих характерних особливостей адміністративних правовідносин виступає сфера їх виникнення – сфера державного управління.

На думку Ю.П. Тихомирова, державне управління – це організований процес керівництва, регулювання і контролю державних органів за розвитком сфер економіки та культури, інших сфер державного життя [4, с. 102]. Таким чином, адміністративні правовідносини завжди спрямовані на реалізацію публічного інтересу

в різних галузях державно-політичного та суспільного життя. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що в діяльності органів прокуратури ці правовідносини виступають тією основою, на якій ґрунтується взаємодія органів прокуратури з іншими органами державної влади, в тому числі правоохоронними органами, а також з громадянами та юридичними особами. Причому така взаємодія носить зустрічний характер, адже ініціювати виникнення правовідносин можуть обидві сторони.

В.В. Шуба визначив адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України як урегульовані адміністративно-правовими нормами суспільні відносини, які складаються як під час зовнішньої, так і внутрішньоорганізаційної діяльності органів прокуратури, одним із обов'язкових учасників яких є орган прокуратура (посадова особа органу прокуратури) [5, с. 49]. Суттєвою особливістю, відзначеною в цьому визначенні, є розмежування зовнішніх та внутрішньоорганізаційних адміністративних правовідносин. Однак це визначення не дає достатнього уявлення про інші специфічні ознаки цих правовідносин.

При цьому автором окремо виділено такі особливості адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України:

1) вони регулюються адміністративно-правовими нормами, які визначають межі належної, допустимої та рекомендованої поведінки учасників адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України;

2) наявність як зовнішніх (розгляд звернень громадян, порушення в установленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення та ін.), так і внутрішніх адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури (прийняття правових актів управління; визначення структури органів прокуратури, повноважень їх працівників; адміністративно-правові відносини під час проходження служби в органах прокуратури та ін.), де переважають останні;

3) особливий суб'єктний склад, оскільки однією стороною цих відносин виступає прокурор, наділений владними повноваженнями у зовнішньоадміністративних відносинах, та керівник (начальник) – у внутрішньоорганізаційних відносинах;

4) вольовий характер адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України, який полягає у тому, що в них через норми права відображується загальна державна владна воля;

5) учасники адміністративно-правових відносин у діяльності органів прокуратури України можуть бути як юридично нерівними, так і юридично рівними, однак нерівність є домінуючою в цих відносинах, що виражається у підпорядкованості волі одного суб'єкта іншому;

6) адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України пов'язані з практичною реалізацією завдань, функцій і владних повноважень їх працівників;

7) визначальним методом правового регулювання є імперативний, що впливає з прав та обов'язків прокурорів, наділених для цього відповідними владними функціями;

8) головною підставою виникнення конкретного правового зв'язку між суб'єктами адміністративно-правових відносин, одним із обов'язкових суб'єктів яких є органи прокуратури України (їх посадові особи) є управлінське рішення, яке може бути нормативним або індивідуальним;

9) виникають (змінюються і припиняються) адміністративні правовідносини в діяльності органів прокуратури України за настання конкретних обставин, які прийнято називати юридичними фактами [5, с. 47–49]. З усіма визначеними

автором особливостями адміністративно-правових відносин, що виникають за участю органів прокуратури, цілком можна погодитись, однак, на наше переконання, особливу увагу при дослідженні таких особливостей слід звернути на елементи цих правовідносин.

Як, відомо, елементами будь-яких правовідносин, в тому числі адміністративно-правових, виступають суб'єкти, об'єкти та зміст. Деякі науковці окремо виділяють юридичні факти як підставу виникнення відповідних правовідносин [6, с. 31]. Для визначення елементів адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, та їх особливостей звернемось до законодавства в даній сфері.

Так, аналіз Закону "Про прокуратуру" [7] дозволяє відзначити, що суб'єктами адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, можуть виступати будь-які органи державної влади, місцевого самоврядування, судові органи, громадяни, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи. При цьому, вступаючи в адміністративні правовідносини з деякими суб'єктами (наприклад, відносини взаємодії, спрямовані на спільне вирішення конкретних завдань), органи прокуратури виступають юридично рівними суб'єктами. В більшості випадків юридична рівність відсутня, причому, владна перевага в цьому разі не завжди знаходиться на стороні органів прокуратури. Наприклад, в деяких видах адміністративно-правових відносинах із судовими органами, Верховною Радою України органи прокуратури займають підпорядковане становище і повинні підкорятися розпорядчим вказівкам іншої сторони таких правовідносин.

Що стосується внутрішньоорганізаційних адміністративних правовідносин, то їх суб'єктами виступають переважно Генеральний прокурор України, керівники прокуратур всіх рівнів, керівники відділів та підрозділів, прокурори та інші працівники органів прокуратури, а також навчальні заклади (у відносинах, що виникають в процесі підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації прокурорських працівників), органи прокурорського самоврядування (Всеукраїнська конференція прокурорів, Рада прокурорів України тощо), Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів, Верховна Рада України та Президент України (з приводу призначення на посаду або звільнення з посади Генерального прокурора України), Верховна Рада Автономної Республіки Крим (з приводу призначення прокурора Автономної Республіки Крим) тощо.

Отже, однією з особливостей адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, є суб'єктний склад цих правовідносин, до якого, крім безпосередньо органів прокуратури всіх рівнів, можуть входити будь-які органи державної влади, місцевого самоврядування, окремі посадові особи, громадяни, іноземці, особи без громадянства та юридичні особи. Суб'єктний склад внутрішньоорганізаційних правовідносин не обмежується виключно керівниками та працівниками органів прокуратури, а включає в себе інших суб'єктів, переважно з приводу призначення та звільнення вищих посадових осіб органів прокуратури.

Що стосується об'єктів досліджуваного виду правовідносин (те, з приводу чого виникають правовідносини), перш за все, необхідно вказати на їх багатоманітність, як у зовнішній, так і у внутрішньоорганізаційній сфері. Конкретні об'єкти визначаються видом та суб'єктним складом адміністративно-правових відносин, в які вступають органи прокуратури. Основними з цих об'єктів є: 1) діяльність Генерального прокурора з приводу формування апарату Генеральної прокуратури України, розробки та затвердження штатного розпису підлеглих прокуратур, призначення керівників цих прокуратур; 2) діяльність керівників обласних,

міських районних та інших прокуратур щодо проведення кадрової роботи в підлеглих органах прокуратури, зокрема, підбору, розстановки кадрів, підвищення їх кваліфікації, розподілу повноважень тощо; 3) діяльність прокурорів щодо планування, організації та координації роботи підлеглих прокурорів; 4) діяльність Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів щодо здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурорів тощо.

Отже, особливістю об'єктного складу адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, є по-перше, їх багатооб'єктність; по-друге, тісний зв'язок між суб'єктним та об'єктним складом. Це означає, що правовідносини стосовно конкретного об'єкту можуть виникати лише за участю відповідних суб'єктів. Наприклад, адміністративно-правові відносини з приводу призначення або звільнення керівника прокуратури обласного рівня можуть виникати за обов'язкової участі Генерального прокурора України. По-третє, об'єкт визначається загальною та спеціальною метою вступу органів прокуратури у відповідні правовідносини. Так, загальною метою є підвищення ефективності та якості всіх напрямів роботи органів прокуратури. Спеціальна мета залежить від виду адміністративних правовідносин. Це може бути: розподіл повноважень між прокурорами одного рівня відповідно до їх підготовки, кваліфікації тощо; підвищення законності в державі та в окремих її регіонах; протидія корупції в органах прокуратури тощо.

Зміст адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, складають права та обов'язки цих органів та іншої сторони правовідносин. Основні права та обов'язки прокурорів всіх рівнів в даному виді правовідносин визначені наказами Генерального прокурора України "Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України" [8], "Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України" [9] та інших.

Аналіз цих правових актів, дозволяє виділити такі основні повноваження (права та обов'язки) органів прокуратури, що складають зміст адміністративно-правових відносин за їх участю:

- підготовка документів для прийняття управлінських актів;
- планування роботи прокуратури відповідного рівня;
- координації діяльності правоохоронних органів, здійснення взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- проведення перевірок у підпорядкованих прокуратурах та надання їм практичної допомоги, підготовки та проведення нарад;
- здійснення контролю виконання, аналітичної роботи, вивчення і впровадження позитивного досвіду [8];
- здійснення кадрового забезпечення та кадрової роботи в органах прокуратури тощо.

Таким чином, права та обов'язки, які складають зміст адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, нерозривно взаємопов'язані між собою та утворюють єдину систему повноважень, які складають основу адміністративно-правового статусу прокурора відповідного рівня.

Досліджуючи підстави виникнення адміністративно-правових відносин за участю органів прокуратури, слід відзначити, що до таких підстав належать: розпорядження та накази прокурорів, що видаються в межах їх повноважень; надходження заяв та скарг громадян, юридичних осіб, органів державної влади; надходження протоколів про корупційні адміністративні правопорушення тощо. Таким чином, для виникнення досліджуваного виду адміністративних правовідносин за

участю органів прокуратури необхідна фактична (юридична) сукупність, одним з обов'язкових елементів якої є наказ або розпорядження безпосереднього керівника прокуратури відповідного рівня або вищого керівника.

Отже, специфічними ознаками адміністративних правовідносин, що виникають за участю органів прокуратури, можна визначити: 1) специфіку суб'єктного складу, до якого входять органи прокуратури всіх рівнів, а також можуть вступати будь-які органи державної влади, місцевого самоврядування, окремі посадові особи, громадяни, іноземці, особи без громадянська та юридичні особи; 2) особливості об'єктного складу, що визначаються багатооб'єктністю; тісним зв'язком між суб'єктним та об'єктним складом; обумовленість загальною та спеціальною метою вступу органів прокуратури у адміністративні правовідносини; 3) права та обов'язки органів прокуратури як суб'єктів адміністративних правовідносин, утворюють єдину систему повноважень, які складають основу адміністративно-правового статусу прокурора відповідного рівня; 4) особливість підстави виникнення – фактична (юридична) сукупність, одним з обов'язкових елементів якої є наказ або розпорядження безпосереднього керівника прокуратури відповідного рівня або вищестоящого керівника; 5) особлива мета – упорядкування та узгодження діяльності прокурорів різних рівнів для підвищення ефективності всіх напрямів та сфер діяльності органів прокуратури.

Таким чином, адміністративні правовідносини, що виникають за участю органів прокуратури, – це регламентована нормами адміністративного законодавства система суспільних правовідносин, обов'язковим суб'єктом яких виступають органи прокуратури як носії адміністративно-правового статусу з приводу різних об'єктів, які обумовлені загальною та спеціальною метою вступу органів прокуратури у адміністративні правовідносини та виникають на підставі фактичної (юридичної) сукупності, одним з обов'язкових елементів якої є наказ або розпорядження безпосереднього керівника прокуратури відповідного рівня або вищого керівника.

Сутність цього виду правовідносин полягає в тому, що вони є основою для забезпечення більш ефективної та якісної реалізації органами прокуратури своїх функцій, визначених Конституцією та законами України. Така ефективність забезпечується належним плануванням, координацією, організацією діяльності прокурорів всіх рівнів, а також контролем за дотриманням ними принципів законності.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Якуба О.М. Административная ответственность. / О.М. Якуба – М. : Юрид. лит., 1972. – 152 с.
2. Адміністративне право України : підр. для юрид. вузів і фак. / за ред. Ю.П. Битяка. – Х. : Право, 2000. – 520 с.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Тихомиров Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М. : БЕК, 1995. – 496 с.
5. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України : загальнотеоретичні аспекти. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Шуба. – Дніпропетровськ, 2006. – 200 с.
6. Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права / Г. Кикоть // Право України. – 2003. – № 7. – С. 29–34.
7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2–3. – Ст. 12.
8. 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.
9. Про організацію роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 22 вересня 2014 року № 17гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102.

Отримано 15.05.2015

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

УДК 159.9:34 (075.8)

Б.І. Бараненко,
доктор філософії,
О.І. Богучарова,
доктор психологічних наук, професор,
В.О. Криволапчук,
доктор юридичних наук, професор

**МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
В КОНТЕКСТІ ПСИХОЛОГІЧНОГО
(СУБ'ЄКТНО-ДІЯЛЬНІСНОГО) ПІДХОДУ**

У статті досліджуються проблемні питання щодо методології оперативно-розшукової діяльності (ОРД) з позицій суб'єктно-діяльнісного підходу, зокрема: перспективи включення в пізнавальний тезаурус ОРД соціально-психологічного ком-понента; підходів різних теорій до оперативно-розшукової діяльності як до системного об'єкта; трансформації різноспрямованих оперативних заходів в єдиний легітимний інститут пошуку та фіксації фактичних даних про злочинні діяння окремих осіб і груп з метою їх припинення, а також в інтересах кримінального судочинства, зокрема, забезпечення його доказовою інформацією.

Ключові слова: методологія, оперативно-розшукова діяльність, психологія ОРД, суб'єктно-діяльнісний підхід.

В статье исследуются проблемные вопросы методологии оперативно-розыскной деятельности с позиций психологического (субъектно-деятельностного) подхода, в частности: перспективы включения в познавательный тезаурус социально-психологического компонента; подходов различных теорий к оперативно-розыскной деятельности как системному объекту; трансформации разнонаправленных оперативных мер в единый легитимный институт поиска и фиксации фактических данных о преступных деяниях отдельных лиц и групп с целью их пресечения, а также в интересах уголовного производства, в частности, обеспечения его доказательственной информацией.

Ключевые слова: методология, оперативно-розыскная деятельность, психология ОРД, субъектно-деятельностный подход.

In the paper the issues of operational search activity's (OSA) methodology in the light of subject-activity approach are investigated, in particular: the prospects of inclusion in the informative thesaurus of a social-psychological components; approaches of various theories to operational search activity as to the system object demanding an interconsistency of theoretical positions; ways of transformation of multidirectional operational search actions in uniform legitimate institute of maintenance of criminal legal proceedings in accordance with mechanisms of integration of the OSA' subject functions; ways of transition from professional monologic to pluralism of interdisciplinary approaches both in methodology of investigation of crimes, and in a techniques of carrying out researches

and educational technologies of preparation of qualitatively updated personnel of operational divisions of OSA.

Keywords: *methodology, operatively-search activity (OSA), psychology of OSA, subject-activity approach.*

Постановка проблеми. Сучасна злочинність зазнає суттєвих кількісних та якісних змін, характеризується все більшим і більшим зміцненням її організованості. Виявлення, припинення та документування злочинів у сучасних умовах стає майже неможливим без спільних зусиль криміналістів, процесуалістів, фахівців у галузі оперативно-розшукової діяльності. Наочним підкріпленням цього є методики розслідування злочинів у сфері наркобізнесу й обігу наркотиків, стратегія з'ясування каналів торгівлі людьми, тактика боротьби з комп'ютерними правопорушеннями й кіберзлочинністю, а сьогодні ще і стратегія протидії терористичній діяльності терористичних організованих угруповань. Потрібно зауважити також, що одночасно з набранням чинності нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) від 13.04.2012 № 4652-VI внесено зміни до Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” від 18.02.1992 № 2135-XII. За таких обставин вагомим стає методологічна трансформація та узагальнення наявних знань з сучасної теорії і практики оперативно-розшукової діяльності (далі – ОРД) в її співвідношенні з законодавчим та психологічним доробком. Потребується, зокрема, удосконалення тактики й методики проведення заходів та застосування засобів ОРД, у тому числі на засадах психології ОРД.

Мета дослідження полягає у розгляді проблемних питань методології ОРД на підставі психологічного (суб'єктно-діяльнісного) підходу *разом з окресленням шляхів їх теоретико-гносеологічного та практичного розв'язання.*

Аналіз публікацій. Загалом розгляд ОРД як окремого наукового предмета і самостійної діяльнісної системи представлено досить широко у працях та статтях, монографіях і підручниках як колективних авторів, так і окремих фахівців (Д.О. Александров, Б.І. Бараненко, О.В. Бочковий, В.О. Криволапчук, І.М. Охріменко, М.А. Погорецький, С.М. Стахівський, В.Ю. Шепітько, М.Є. Шуміло та ін.). На розвиток галузі ОРД значно вплинули основоположні творчі праці радянських науковців (А.І. Алексєєв, А.Ф. Возний, Е.О. Дідоренко, Г.К. Синілов, В.Ю. Фролов та ін.). Одночасно існують ґрунтовні наукові розробки вітчизняних вчених з новітніх проблем використання спеціальних психологічних знань у ОРД (В.Г. Андросюк, Б.І. Бараненко, Ю.М. Грошевий, Л.І. Казміренко, І.М. Охріменко, Я.Ю. Кондратьєв, Є.Д. Лук'янчиков, В.С. Медведєв, Е.В. Рижков, І.О. Шинкаренко, Г.О. Юхновець, С.І. Яковенко та ін.). Значну увагу приділено й колу проблем, що стосується методологічного оновлення ОРД (О.М. Бандурка, Б.І. Бараненко, В.С. Медведєв та ін.). Необхідною умовою для цього в межах ОРД як на рівні теорії, так і практики є реалізація узгодженої взаємодії суб'єктів ОРД з суб'єктами розслідування злочинів (проблема, якою займалося багато відомих процесуалістів та криміналістів: Е.О. Дідоренко, О.Ф. Долженков, І.В. Кубарєв, Б.Г. Розовський, В.В. Шендрик та ін.). Недарма психологи вважають категорію практики одним з головних інструментів кінцевої реалізації теоретико-методологічних досліджень (В.П. Зінченко, В.С. Стьопін, А.В. Фурман, Г.П. Щедровицький та ін.) й зазначають, що категорія практики присутня навіть тоді, коли йдеться не про саму практику, а про людину та спосіб її буття [20, с. 31].

Водночас науковці в галузі права констатують, що внаслідок того, що упродовж тривалого часу у вітчизняній юридичній науці так і не склалося єдиного концептуального підходу до розуміння кримінально-правової політики (В.І. Борисов,

В.С. Зеленецький, Т.А. Павленко, В.Я. Тацій, П.Л. Фріс та ін.), суттєво ускладнюється як теоретичне визначення кримінально-правових принципів правоохоронного впливу на злочинність, так і проведення слідчих та оперативно-розшукових заходів щодо виявлення, документування та розслідування злочинів.

Основні матеріали та результати дослідження. Дослідження проблеми удосконалення боротьби зі злочинністю та захисту прав і свобод людини від злочинних посягань є місією й пріоритетним завданням усіх правоохоронних органів. Одне з ключових місць серед них займають оперативні підрозділи. При цьому, як підтверджує практика, важливою є не тільки методологія практичної діяльності у сфері ОРД, а й кримінально-правова політика, що існує в країні. У разі її перекручування суттєво ускладнюються можливості впливу на злочинність (тобто варто запитати: ідеологія кримінальних законів України насамперед ґрунтується на інтересах більшості законослухняного населення або, навпаки, ідею боротьби зі злочинністю замінено позицією “контролю” чи “компромісу”?). Не дарма науковці в галузі права констатують, що єдиного концептуального підходу у здійсненні кримінально-правового впливу немає. До цього додається й розбіжність кримінального законодавства з процесуальним (“форма перевищує змістовну – матеріальну частину”), недостатня виразність попереджувальної функції в статтях кримінального кодексу разом із занепадом системи державної та суспільної профілактики.

За таких умов *на рівні теорії* зростає нагальність адекватного розгляду гносеологічних проблем, пов'язаних з визначенням, по-перше, найбільш суттєвої *складової об'єкта* (предмета) ОРД, а саме деформації соціальних відносин у відповідному (соціальному) середовищі, а по-друге, *психологічного інструментарію пізнання* цієї складової суб'єктом ОРД у ході його практичної діяльності. До речі, відгуком на наявність цих проблем на рівні *практики* є низький рівень підготовки оперативних працівників української міліції щодо психологічної їх взаємодії в конкретному соціальному середовищі. Тобто зростає значення осмислення самої *практики* ОРД у контексті психологічного (суб'єктно-діяльнісного) відношення до неї. Особливо це стосується психології спілкування, комунікативної і мовної компетентності, психологічного впливу та інших напрямів використання психологічних знань у оперативно-розшуковій діяльності. До речі, говорячи про компетентність працівників карного розшуку та визначаючи його структуру, нам видається необхідним акцентувати увагу саме на діяльнісному розумінні професійно-психологічної компетенції вказаних працівників, до змісту якої, зокрема, доцільно було б віднести такі визначальні елементи:

- залежно від загального об'єкта (предмета) оперативно-розшукової діяльності – сукупність цілей ОРД, її завдань і обов'язків (ст.ст. 1, 7 ЗУ “Про ОРД”);
- залежно від основних (диференційованих) функцій, що виконуються зазначеними працівниками, – їх відповідні спеціалізовані повноваження, знання, уміння й навички;

- залежно від правових засад щодо забезпечення функцій працівників оперативних підрозділів – це наявність наданого їм збалансованого правового інструментарію (законодавчо закріплених заходів, засобів) для належного виконання завдань ОРД (ст.8 ЗУ “Про ОРД”), а також правових обмежень, спрямованих на посилення гарантій законності, дотримання прав і свобод людини (ст. 4; ч. 2 ст. 8; ст. 9 ЗУ “Про ОРД”).

Отже, порушенні питання охоплюють психологію діяльності (чи діяльнісну психологію). Між тим, важливо враховувати думки окремих вчених, які вважають, що взагалі психологія це не наука, а весь універсум людської життєдіяльності,

взятий за певного ракурсу, особлива сфера мислєдїяльностї, особливий свїтогляд [21, с. 6–7, 17]. Власне, звїдси виникають пїдстави для теоретичного й практичного визначення та сприйняття методологїї психологїї ОРД, який має встановити унїверсальний взаємозв'язок мїж теорїєю і практикою ОРД, який би, *з одного боку*, вїдобразив соціальне буття (головним чином з позицїй дїяльностї) людини як особистостї, індивїдуальностї в контекстї життєво значимих для неї соціальних, правових (зокрема, кримїнальних) середовищ та окремих ситуацїй, а *з іншого боку* – показав професїйну складнїсть пїзнання цих середовищ і ситуацїй та реагування на їх негативні прояви пїд час виявлення, припинення, документування (розкриття) і розслїдування злочинів. Саме у теоретичному й методологїчному опрацюванні цих двох аспектів проблеми виявляються перспективи розробки системної (унїверсальної), з особливим свїтоглядним, правовим, процедурним (технологїчним) та тактико-практичним визначенням сучасної ОРД, а також подальшого поглибленого уявлення й прикладного адаптування концептуальної моделї (парадигми) психологїї ОРД.

У свїтлї визначення предметної моделї такої психологїї ОРД зазначимо, що розвиток напрямку щодо використання психологїчного знання в ОРД традицїйно розгортався навколо розгляду суб'єктів цїєї дїяльностї. Проте дїї останнїх базуються на взаємодїї за схемою: суб'єкт ОРД, об'єкт ОРД (індивїди, соціальні, у тому числї груповї формування). Щоправда, на практицї ще недостатньо зважають на будь-які теоретичні формати науковцїв, але тим не менш існують за законами суспїльного буття. Ось чому усебїчне психологїчне забезпечення практики ОРД вимагає системного *включення до неї засобів і методів ґносеологїї, запозичених зі сфери соціальних і соціально-психологїчних наук*.

Варто вказати на всеохоплюючу роль розвитку напряму психологїчного пїзнання взагалї й соціально-психологїчного в сучасному свїті щодо ОРД, про що багато пишуть психологи і методологи [1; 2; 9; 10; 20]. Є сенс також послатися й на вїдведену вченими ґносеологїчну роль (Г.М. Андрєєва) соціальної психологїї як фундаментальної й системної дисциплїни в соціальному пїзнаннї [1], а також на позицїї вїтчизняних психологїв вїдносно розширення предметного поля психологїчної науки в цїлому до його дїйсних онтологїчних меж [15, с. 55].

Отже, ґносеологїя в ОРД особлива – людяна, суспїльна, психологїчна. Ця ґносеологїя не базується лише на сферах професїйних, правових, правоохоронних наук, а й охоплює соціальне, соціально-психологїчне і соціально-правове пїзнання. Саме спираючись на цї засади визначення об'єкта (предмета) дїяльностї ОРД тїсно пов'язано з унїверсумом людської життєдїяльностї. Тобто йдеться про певні “ґносеологїчні об'єкти”, які можуть бути встановлені не лише через вимоги й системи професїйного пїзнання ОРД, але й через призми методологїй соціальних, соціально-психологїчних та психологїчних наук. Адекватним вїдгуком на такий пїдхїд мають стати пїзнавальні заходи, засоби й методи ОРД, сформульовані й закрїплені законодавчо.

У зазначеному вище сенсі, звертаючись до Закону “Про ОРД”, бачимо, що він не мїстить прямої вказівки на об'єкти (предмет) ОРД. Але, з огляду на законодавче визначення завдань ОРД, можна дїйти висновку, що загальним об'єктом ОРД є *злочинна дїяльнїсть*, включаючи кримїногенні чинники, специфічні соціальні субкультури й інфраструктури, деструктивні соціально-психологїчні установки тощо. Безпосередніми ж об'єктами ОРД (стосовно системи МВС) є *конкретні особи та групи*, щодо яких наявна достатня інформацїя про готування або вчинення ними злочинів, а також розшукувані злочинцї та безвїсти вїдсутні особи [2, с. 43].

Звісно, не всі автори погоджуються з саме таким визначенням об'єкта ОРД. Так, загальним об'єктом ОРД окремі автори вважають *оперативну обстановку*, як соціально-правовий стан конкретної ділянки оперативно-розшукового забезпечення, що складається з численних елементів (криміногенне середовище й об'єкти криміногенного впливу; злочинність з її кількісними й якісними показниками; різні фактори середовища та ін.) [11, с. 21]. На наш думку, визначаючи об'єкт ОРД тільки крізь поняття оперативної обстановки [10, с. 211], ми надмірно його спрощуємо, адже не завжди конкретні її чинники лежать на поверхні й знаходять відображення в певних оперативних відомостях.

З погляду на інші системи, у яких є оперативні підрозділи, виявляють й інші об'єкти ОРД, у тому числі як спільний об'єкт спрямування дій підрозділів МВС і СБУ – *суспільну безпеку* при протидії тероризму як суспільно загрозливому діянню [6].

Якщо ми звернемось до визначення об'єктів близьких до ОРД наук, зокрема криміналістики й кримінального процесу, то тут теж немає однозначної відповіді. Так, зараз активно обговорюється питання щодо “благ людини” як об'єкта, на які посягає сам по собі скоєний злочин, та адекватності “суспільних відносин”, які порушує злочин, які традиційно розглядалися в якості об'єкта ОРД і кримінального процесу. У той же час, на думку правників, об'єктом може стати й безпека сама по собі [5, с. 103; 12, с. 164]. Безумовно об'єкти ОРД значно ширше об'єктів кримінального процесу.

Отже, остаточному формуванню уявлень про психологію ОРД як про універсальне й системне психологічне пізнання останньої заважає недостатня визначеність самого гносеологічного об'єкта психології ОРД та дискусії навколо нього. Певною мірою це вказує на кризу в гносеологічних підходах до ОРД та пов'язаного з нею кримінального процесу, яку правники пов'язують з світовою “кризою покарання” [3; 4; 17]. Саме її ознаками є неузгодженість теорій та різне трактування об'єктів і термінів. Водночас це є також свідченням необхідності встановлення взаємозв'язків між різними підходами та теоріями, що значно полегшується завдяки тому інформаційному середовищу в якому ми усі зараз перебуваємо, та в якому також знаходяться самі об'єкти ОРД й кримінального процесу. Зрозуміло, це не знижує значення теоретично адекватного формулювання гносеологічних проблем ОРД щодо її об'єкта.

При подібній множині теорій, підходів та при плюралізмі поглядів на гносеологічні питання ОРД звісно треба зважувати на те, що остання є мультимодальним, багатоаспектним об'єктом, який потребує взаємоузгодження та теоретико-практичного узагальнення різних теорій, підходів та точок зору, тобто певної уніфікації поглядів. Це особливо необхідно, коли йдеться про практику оперативно-розшукових заходів. Оскільки від цього залежать долі людей. Зрозуміло, таке взаємоузгодження сприятиме оформленню ОРД як дійсно *системного об'єкта*, що полегшують й можливості інформаційних технологій в сучасному глобальному світі.

Існуючи як системний об'єкт ОРД одночасно є й діяльнісною функціональною системою. Отже, розглядаючи її як функціональну систему, призначену для рішення певних завдань, зазначимо різні точки зору на сутність і зміст ОРД, критично оцінюючи точки зору щодо її структурних елементів, які останнім часом активно обговорюються в психології ОРД. Це дозволило дійти згоди щодо системного об'єкта ОРД та сформувати таку структуру психології ОРД:

- суб'єкт діяльності;
- об'єкт (предмет) діяльності;

- мета, мотив діяльності;
- заходи, засоби, способи діяльності;
- очікуваний результат діяльності.

У той же час у літературі з цього приводу висловлюються різні думки. Зокрема, фахівці виділяють стадії, етапи, дії, операції (А.Я. Дубинський); внутрішні і зовнішні елементи змісту ОРД, пов'язані з кримінальним процесом, де серед внутрішніх – мета, завдання, дії, суб'єкти, а зовнішніх – стадії, етапи, види проваджень (М.А. Погорецький); мету, завдання, цілі, суб'єкт і об'єкти, принципи, функції та напрямки (В.А. Яценко); мету, засіб, результат і сам процес діяльності (В.С. Кузьмічов, Ю.М. Чорноус), що співпадає зі структурою діяльнісних систем, за побудовами методологів (Е.В. Блауберг, Б.Г. Юдін, Г.П. Щедровицький). Цікаво, що психологи пропонують розглядати діяльність як: особливу структуру, що складається з окремих актів і механізмів, зв'язки між якими регулюються “задачею” (М.Я. Басов); особливу цілісність, що вміщує різні компоненти – мотиви, цілі, дії, які не варто розглядати поодинокі, адже вони утворюють систему (О.М. Леонт'єв). Для того, щоб встановити дійсну структуру ОРД звернемось до аналізу діяльнісних систем через категорію суб'єкта у суб'єктно-діяльнісному підході.

Перш за все зазначимо, що категорія діяльності багатозначна й має полімодальний термінологічний тезаурус, що впливає на сам категоріальний устрій психології. Узагалі діяльність споконвічно визначається як специфічна людська форма відношення до навколишнього світу, що за змістом становить послідовну й доцільну його трансформацію в інтересах людини (доцільність – це відповідність явища чи процесу певному становищу, матеріальна або ідеальна модель якого виступає як *мета* діяльності). Згідно з базовими постулатами сучасної психології та за суб'єктно-діяльнісним підходом практично-перетворювальна діяльність як форма взаємодії є передумовою суспільного буття [15; 18]. Водночас представники розвитку методологічних засад психології (К.О. Абульханова-Славська, Г.О. Балл, Ф.Ю. Василюк, Г.С. Костюк, О.М. Леонт'єв, Д.С. Максименко, С.Л. Рубінштейн, В.О. Татенко, А.В. Фурман та ін.) відстоюють принцип існування діяльності в нерозривній єдності зі свідомістю, оскільки у самому змісті діяльності постають насамперед ті об'єкти й сторони навколишньої дійсності, які долучено до процесу діяльності. Звідти, до речі, можливі як викривлення в діях суб'єктів, так і збій в системній організації діяльності. Проте принцип єдності діяльності зі свідомістю, сформульований С.Л. Рубінштейном, дозволяє вивчати свідомість діяльнісного суб'єкта, суб'єктний потенціал людини – й фахівця, за допомогою його професійної діяльності, й злочинця, завдяки ситуації скоєння злочину. На рівні правової держави цей принцип діє через суспільну свідомість, він є вагомою складовою відтворення справедливого правового суспільного устрою [12]. Очевидно, що одним з головних завдань оперативних підрозділів сприяти розслідуванню злочину (функція отримання фактичних даних доказового значення), яке натомість здійснюють конкретні співробітники, які власне і є діяльнісними суб'єктами ОРД. У психології нині триває активне дослідження механізмів і закономірностей розвитку людини як суб'єкта діяльності, яке може стати у нагоді для ОРД. Так, у психології ОРД вже сьогодні розроблено модель оперативника-професіонала та еталонну модель суб'єкта ОРД, які доводять, що проблема суб'єктності досить ґрунтовно вивчається в сучасній правоохоронній науці [2; 9; 11].

Загалом же методологічне призначення суб'єктно-діяльнісного підходу для ОРД подвійне, з одного боку, це метод вивчення психічних процесів, які

відбуваються під час здійснення ОРД, тобто це шлях розгляду зазначеної діяльності як психологічної категорії; з іншого боку – це спосіб методологічного оновлення ОРД та можливість психологічного аналізу її структури як конкретної предметної діяльності й специфічних правових відносин суб'єктів, що виникають завдяки цій діяльній системі.

У цьому світлі ще раз розглядаючи співвідношення психологічно зорієнтованої теорії й практики ОРД з використанням порівняльного аналізу змісту ОРД, кримінального процесу і державної кримінальної політики, стає очевидним, що вони насправді є самостійними діяльними системами та водночас виступають як специфічні функціональні системи, які є цілісними соціально-правовими утвореннями. Однак, варто пам'ятати, зазначені самостійні діяльнісні системи водночас існують як науково-практичні комплекси, притому головна методологічна передумова створення такого типу комплексів полягає в системному їх розгляді. Складові цих науково-практичних комплексів, існуючи як самостійні види діяльності, мають перетворювально-онтологічний та гносеологічно-пізнавальний характер. Для цих комплексів, однак, важливим є не лише об'єкт – суб'єктні відносини, а також *об'єкт – знання*. Тобто, коли ми розглядаємо ОРД з суб'єктно-діяльнісних підстав, то йдеться не суто про гносеологію чи методологію ОРД, а про її епістемологію. Остання на відміну від гносеології, що виходить з “гносеологічного суб'єкта”, має спиратися не на об'єкт чи суб'єкт, а на *об'єктивні структури самого знання* про ОРД. У цьому випадку при аналізі головних ліній пізнання ОРД: об'єкт–суб'єкт і об'єкт–знання, окрім системних засад суб'єктно-діяльнісного підходу потрібна ще й особлива мультипарадигмальна методологія, яка вміщує системний, інституційний, структурно-функціональний, ціннісно-нормативний, раціонально-діяльнісний, юридичний та інші підходи, які можна застосовувати до такого системного і складного об'єкта, яким є ОРД.

Звісно така парадигма вказує на необхідність правильного вирішення питання про роль результату ОРД та з'ясування методологічних уявлень про ОРД (тобто якою вона має сьогодні бути). Це також підіймає питання про визначення методичної бази дослідження в сфері ОРД, про що йдеться нижче.

Проте головним є те, що, ґрунтуючись на принципових підставах суб'єктно-діяльнісного підходу та використовуючи мультипарадигмальність як пізнавальний засіб, можна інакше побачити принципи організації, що функціонують як у цілісній організації психічної діяльності суб'єктів, так й відображаються у самій сучасній правоохоронній організаційній системі. Зокрема, принципи організації відбиваються як на самому суб'єкті, так і на його діяльності, фіксуючись у відношенні діяльнісного суб'єкта як до неї самої, так і до її об'єкта. Тож “об'єкт” ОРД певною мірою залежить і від дій суб'єкта, а також від структурних і функціональних елементів ОРД як певної її пізнавальної організації щодо виявлення, розкриття й розслідування злочинів. Так, ще І. Кант писав, що суб'єкт у процесі пізнання сам формує свій об'єкт, перетворюючи його на предмет цього пізнання. Загалом суб'єкт є *інтегруючим началом*, оскільки виконує *інтегративні функції* в складних діяльнісних системах, в якості різновиду яких можна розглядати й практику ОРД, яка безпосередньо втілює закономірності функціонування групового суб'єкта.

Інтегративні функції суб'єкта ОРД в межах діяльності підрозділу притому ще можуть підсилюватися, оскільки окремі суб'єкти ОРД (начальник оперативно-розшукового підрозділу тощо), що є уповноваженими до виконання основних функцій ОРД, стикаються з необхідністю виконувати функції, потрібні для кримінального процесу, прокурорського нагляду (законодавче зобов'язання регламентувати всі інструменти отримання доказів у кримінальному провадженні та

ін.). Це свідчить про тісний взаємозв'язок ОРД з різними суб'єктами кримінального провадження та вказує на психологічні проблеми, які ймовірно виникають при цьому. Перш за все це потреби у вмілому вирішуванні службових і особистих питань, налагоджуванні взаємин та стосунків, зокрема з керівниками при виконанні доручень, приказів або задач; необхідність правильно будувати службові взаємини з представниками інших структурних підрозділів МВС, визначення очікуваного результату діяльності тощо. У цілому заходи ОРД потребують порозуміння в сфері правоохоронної діяльності, а оперативників загалом варто розглядати як професіоналів у контактах з людьми та своїми колегами. Тим більше, що аналіз уявлень про специфіку оперативних заходів разом із їх статистикою доводять, що ОРД є центральною ланкою у практично-перетворювальній діяльності для кримінальних проваджень. Це відмічалось багатьма науковцями [2, 7, 9, 11, 20].

Цього вимагають й законодавчі новації. Відповідно до нового КПК України, як відомо, суттєво змінено процесуальні механізми здійснення кримінального провадження, що призвело до розширення трактовки, у тому числі суб'єктів ОРД, унормовано нові засоби збирання доказів, як-то “негласні слідчі (розшукові) дії” тощо.

Отже, можна констатувати, ОРД рухається до нового легітимного правового інституту оперативно-розшукового забезпечення кримінального судочинства. Як наслідок, у сучасному досудовому слідстві маємо, з одного боку, процесуалізацію та трансформацію заходів і засобів ОРД, що відображає інститут негласних слідчих (розшукових) дій, а з іншого, – зміну методології здійснення ОРД, її мовляв, соціально-психологічну й психологічну трансформацію. Остання набуває ознак мультипарадигмальності, системності, комплексності. Щодо мультипарадигмальності і комплексності ОРД, то їх можна побачити на теоретичному, практичному рівні та в законодавчих новаціях при розширенні категорій і суб'єктів ОРД.

Щодо методичної бази дослідження в сучасних умовах з суто психологічними методами або так званою “польовою” соціально-психологічною методологією, яка могла би стати адекватною об'єкту і предмету психології ОРД при порівнянні з підходами і методами інших дисциплін, зокрема криміналістикою, можемо зазначити.

По-перше, системне, поглиблене вивчення стратегії й тактики як діяльності, спрямованої на запобігання та подолання протидії при процесуальному дослідженні злочинів, дає змогу забезпечити суб'єктів ОРД раціональними, законними та допустимими криміналістичними й психологічними засобами дослідження (наприклад, тактичні операції “затримання на гарячому”, “перевірка алібі”, “перевірка особи, що визнала себе винною” тощо). По-друге, потреби практики розслідування злочинів у складній криміногенній обстановці сприяють залученню “нетрадиційних методів” розслідування злочинів: використання даних біоритмології, гіпнології, поліграфології тощо. По-третє, згідно з принципами психології ОРД перспективним має стати так званий “профайлінг” – дослідження зі створення узагальнених криміналістичних портретів (“психологічних портретів”) осіб, які вчиняють злочини окремих видів, переважно серійних злочинців. Вони дозволяють з достатнім ступенем ймовірності встановлювати докримінальну та посткримінальну поведінку цих осіб. А тому не тільки цілеспрямовано вести їх розшук, а й визначати тактику й методику розслідування вчинених ними злочинів. Також плідним може стати контент-аналітичний метод щодо складених протоколів, доповнених спостереженнями невербальної поведінки підозрюваних при проведенні оперативно-розшукових і слідчих заходів в злочинній групі. Традиційними методами, які мають бути

доступні не тільки досліднику, а й оперативному співробітнику, залишаються спостереження, бесіда, оцінка особистої історії підозрюваного, оцінка продуктів і наслідків діяльності. Важливо подбати й про методи навчання персоналу міліції, зокрема, уніфікацію процедур підготовки з метою покращання взаємодії працівників правоохоронних органів з населенням, захисту прав громадян, підвищення громадської безпеки, а також безпеки професійної діяльності самих правоохоронців, особливо в світлі нових “реалій”, а головне – ефективної протидії латентним злочинам, що скоюються не лише на побутовому, а екстремістському ґрунті. Тобто йдеться не лише про криміналістичну трансформацію знань, – точка зору на організацію ОРД, яку відстоюють деякі автори [3; 4; 7]. Сучасна ОРД припускає активне творче пристосування знань, засобів і методів гуманітарних, природничих, точних наук для вирішення завдань кримінального провадження (не з метою наукових досліджень), а в цілому створення на їх основі польових психолого-криміналістичних методів роботи з доказами (з метою наукових досліджень). Це є якісно інший процес інтеграції наукового знання, ніж звичайний з використанням кримінально-правових знань.

Ми бачимо на прикладі методичної бази, яка все більше урізноманітнюється, а також і у ґносеологічних питаннях, що у сучасній теорії ОРД комплексний підхід зі своєю методологією стає панівним, реалізуючи комунікативну парадигму різних суб'єктів розслідування злочину у формах співорганізації різноманіття наукових поглядів і точок зору. У теорії та практиці психологічного забезпечення ОРД й кримінального процесу він спонукає до міждисциплінарної взаємодії в науковому просторі, ґрунтуючись, зокрема, на суб'єктно-діяльнісному підході.

Висновки. Таким чином, з одного боку, саме об'єктивні зміни в теорії і практиці оперативно-розшукової діяльності та кримінального процесу, розпочате формування ґрунтовних засад кримінально-правової політики (новий КПК, правовий дозвіл негласних слідчих (розшукових) дій тощо), значне ускладнення оперативної обстановки, обтяженої терористичним компонентом, а з іншого, – потужні дослідницькі розробки з професійних проблем теорії та практики та в психології ОРД, уявлення про взаємодію й взаємозв'язок діяльнісних систем при посиленні методологічного значення категорії діяльності, системного підходу разом з засадами мультипарадигмальної методології визначають проблемні методологічні питання в теорії та практиці ОРД, сприяють залученню психологічних знань до її наукового тезаурусу, вимагають створення й запровадження в практику нових наукових комплексів, таких, як психологія ОРД, особливо за окремими напрямками цієї діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андреева Г.М. В поисках новой парадигмы: традиции и старты XXI в. / Г.М. Андреева // Социальная психология в современном мире / Под ред. Г.М. Андреевой. – М. : Аспект Пресс, 2002. – С. 7–26.
2. Бараненко Б.І. Особливості використання психологічних знань в оперативно-розшуковій діяльності органів внутрішніх справ України за сучасних умов : навч.-практ. посіб. / Б.І. Бараненко, Д.О. Александров, О.В. Бочковий та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. А.В. Ішенка, д-ра псих. наук, проф. В.С. Медведєва; МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. – 354 с.
3. Борисов В.І. Поняття кримінально-правової політики / В.І. Борисов, П.Л. Фріс // Вісник асоціації кримінального права України. – 2013. – № 1. – С. 18–19.
4. Зеленецький В.С. Антиуголовная политика Украины / В.С. Зеленецький // Кримінально-правова політика держави: теоретичні та практичні аспекти проблеми : Мат-ли міжнар. наук. конф. (Донець, 17–18 листопада 2006 р.) – Донець : Донец. юрид. ін-т ЛДУВС, 2006. – С. 19–20.
5. Костенко О. Поняття об'єкту злочину: дискусію варто продовжити / О. Костенко, А. Ландіна-Вишовська // Право України. – 2008. – № 4. – С. 101–105.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України (відповідає офіційному текстові). – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 254 с.
7. Кубарев І.В. Поняття взаємодії слідчого та оперативних підрозділів при розслідуванні злочинів / І.В. Кубарев // Наук. вісн. Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ. – 2010. – № 2. – С. 181–185.
8. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового слідства з оперативними службами органів внутрішніх справ України в розкритті і розслідуванні вчинених злочинів : Наказ МВС України від 07.09.2005 р. № 777.
9. Оперативно-розшукове супроводження кримінального судочинства в Україні : навч. посіб. / Б.І. Бараненко, О.В. Бочковий, В.І. Тарабановська та ін. ; За заг. ред. проф. К.В. Антонова, проф. Б.І. Бараненка. – МВС України, Луганський держ. ун-т внутр. справ ім. Е.О. Дідоренка. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 216 с.
10. Погорецький М.А. Поняття “діяльність” та його значення для теорії ОРД / М.А. Погорецький // Вісн. Акад. правових наук України. – 2004. – № 3 (38). – С. 202–213.
11. Погорецький М.А. Функціональне призначення оперативно-розшукової діяльності у кримінальному процесі : [монографія] / М.А. Погорецький. – Х. : Arcis LTD, 2007. – 576 с.
12. Проневич О. Державна політика у сфері протидії злочинності: проблеми нормативно-правової артикуляції / О. Проневич // Протидія злочинності: теорія та практика: зб. мат-лов УІ Міжвузівськ. наук-практ конф. студентів (курсантів), аспірантів та молодих учених (Київ, 16 травня 2014 р.). – К. : Нац. акад прокуратури України, 2014. – С. 164–167.
13. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 22. – Ст. 303.
14. Про основи державної політики щодо протидії злочинності: проект закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/314729;jsessionid=FB980DD016A62F2BA2710BFA0374AA9D>.
15. Рибалка В.В. Методологічні питання наукової психології (досвід особистісно центральної систематизації категоріально-поняттєвого апарату) : навч.-метод. посіб. / В.В. Рибалка. – К. : Ніка-Центр, 2003. – 204 с.
16. Слюсаревський М. Історіогенез соціальної психології як джерело уявлень про її змістовний обсяг, дисциплінарну побудову, науковий статус / М. Слюсаревський // Психологія і суспільство. – 2013. – № 2. – С. 45–57.
17. Тацій В.Я. Українська держава і право на початку ХХІ століття / В.Я. Тацій // Право України. – 2010. – № 1. – С. 6–14.
18. Татенко В.О. Суб'єктно-вчинкова парадигма в сучасній психології / В.О. Татенко / Людина. Суб'єкт. Вчинок: Філософсько-психологічні студії / за заг. ред. В.О. Татенко. – К. : Либідь, 2006. – С. 316–358.
19. Фурман А.В. Методологія парадигмальних досліджень у психології: [монографія] / Фурман Анатолій Васильович. – К. : Інститут соціальної і політичної психології НАПН України; Тернопіль : Економічна думка, 2013. – 100 с.
20. Шинкаренко І.О. Використання психологічних знань у оперативно-службовій діяльності працівників кримінальної міліції / І.О. Шинкаренко // Наук. вісн. Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ. – 2012. – № 1 (58). – С. 584–590.
21. Щедровицький Г. Методологічна організація сфери психології / Георгій Щедровицький // Психологія і суспільство. – 2000. – № 2. – С. 7–24.

Отримано 01.04.2015

УДК 343.985 : 343.615

В.Г. Дрозд,

кандидат юридичних наук, доцент

ПОЧАТОК ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ В КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ЗАПОДІЯННЯМ ТЯЖКИХ ТІЛЕСНИХ УШКОДЖЕНЬ

Розглянуто підстави внесення відомостей про заподіяння тілесних ушкоджень до Єдиного реєстру досудових розслідувань, дії слідчого на початку досудового розслідування. Наведено типові слідчі ситуації, що виникають після відкриття кримінального провадження, перелік суб'єктів, які мають право оголосити особі про підозру, а також особливості затримання підозрюваної особи за ухвалою суду та без неї. Акцентовано увагу на переліку документів, що підлягають тимчасовому вилученню на досудовому розслідуванні за цією категорією злочинів.

Ключові слова: досудове розслідування, тілесні ушкодження, тяжкі тілесні ушкодження, повідомлення про підозру, затримання, ухвала суду.

Рассмотрены основания внесения данных о нанесении телесных повреждений в Единый реестр досудебных расследований, действия следователя в начале досудебного расследования. Приведены типичные следственные ситуации, которые возникают после открытия криминального производства, перечень субъектов, имеющих право объявить особе о подозрении, а также особенности задержания подозреваемого по постановлению суда и без него. Акцентируется внимание на перечне документов, которые подлежат временному изъятию на досудебном следствии за данной категорией преступлений.

Ключевые слова: досудебное расследование, телесные повреждения, тяжкие телесные повреждения, оповещение про подозрение, задержание, постановление суда.

We consider the reasons of the entry of data about bodily harm into the Unified Register of pre-trial investigations, the actions of the investigator at the beginning of the pre-trial integration. Typical investigative situations, that arise after the beginning of criminal proceedings, the list of entities entitled to declare a person about the suspicion, as well as the features of the suspect's detention by court order or without it are stated. An attention is drawn to the list of documents that are to be temporarily removed in the pre-trial investigation of this category of crimes.

Keywords: pre-trial investigation, injury, serious bodily injury, warning about suspect apprehension, court order.

Зростання агресивної поведінки в різноманітних стосунках повсякденного життя та соціальної діяльності людини актуалізує необхідність посилення запобігання та розкриття злочинних посягань на тілесну недоторканість людини. Особливості розслідування умисних тяжких тілесних ушкоджень обумовлюються низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників. Насамперед, це стосується правильної кваліфікації діянь, спрямованих проти здоров'я особи, обмеженого часу, відведеного для вилучення слідів їх заподіяння, правильної організації та планування розслідування та інших складних питань, що виникають під час досудового розслідування. Особливого значення набувають дії слідчого на початку досудового

розслідування. Тому актуальним і необхідним є теоретичний розгляд дій слідчого після внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР), оголошення особі про підозру у вчиненні злочину, процесуального порядку затримання особи, запідозреної у вчиненні умисних тяжких тілесних ушкоджень, що має суттєве значення для наукового обґрунтування використання нових підходів у практиці їх розслідування.

Метою статті є встановлення дій слідчого на початку досудового розслідування тяжких тілесних ушкоджень.

Вивчення матеріалів кримінальних проваджень щодо заподіяння тілесних ушкоджень дає підстави стверджувати, що приводи внесення інформації до ЄРДР розподіляються таким чином: заяви потерпілого – 56,9 %, заяви рідних і близьких – 13,7 %, повідомлення медичних закладів – 23,5 %, безпосереднє виявлення з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення злочину – 18,4 %, заяви свідків – 5,9 %.

Відповідно до ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) не пізніше 24 годин після отримання інформації з наведених вище джерел має розпочатися досудове розслідування. А за ч. 2 цієї ж статті досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до ЄРДР.

Після внесення відомостей до ЄРДР розпочинається досудове розслідування, проводяться слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії. Однак кримінально-процесуальним законодавством (ч. 3 ст. 214 КПК України) передбачено можливість провести єдину слідчу (розшукову) дію до моменту внесення відомостей до ЄРДР – це огляд місця події. У такому випадку одразу після її проведення слід негайно внести відомості про злочин до ЄРДР.

Розпочинаючи досудове розслідування у кримінальному провадженні щодо заподіяння тілесних ушкоджень, слідчий має перевірити наявність вже розпочатих досудових розслідувань за таким злочином. У разі їх виявлення слідчий передає іншому слідчому, який здійснюватиме досудове розслідування, наявні в нього матеріали та відомості, повідомляє про це прокурора, потерпілого або заявника та вносить відповідні відомості до ЄРДР (ч. 4 ст. 218 КПК України).

Аналіз наукової літератури та матеріалів практики показує, що після відкриття кримінального провадження в процесі збору інформації про заявлені тілесні ушкодження можуть сформуватися дві типові слідчі ситуації.

1) Перша ситуація пов'язана з необхідністю застосування заходів щодо запобігання або припинення іншого злочину, а також забезпечення безпеки осіб.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 148 КПК України передбачено заходи щодо запобігання або припинення іншого злочину, зокрема шляхом тимчасового обмеження в користуванні спеціальним правом та тимчасового вилучення документів, які посвідчують користування спеціальним правом.

У разі наявності достатніх підстав вважати, що для припинення злочину чи запобігання вчиненню іншого, припинення або запобігання протиправній поведінці підозрюваного щодо перешкоджання кримінальному провадженню, забезпечення відшкодування шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, слід тимчасово обмежити підозрюваного в користуванні спеціальним правом або тимчасово вилучити документи, які посвідчують користування спеціальним правом, у законно затриманої ними особи в порядку, передбаченому ст. 208 КПК України.

Серед документів, які можуть тимчасово вилучатися за цією категорією злочинів, можуть бути документи, що посвідчують користування таким спеціальним правом: 1) керування транспортним засобом або судном; 2) полювання; 3) здійснення підприємницької діяльності.

2) Друга ситуація характеризується наявністю приводів до відкриття кримінального провадження (заява потерпілого, його родичів та знайомих, інколи заява свідків, повідомлення медичних закладів про травмованих та поранених і ще рідше повідомленнями страхових компаній, до яких може звернутися потерпілий за виплатою страхової компенсації), але недостатністю даних для повідомлення про підозру.

Характеризуючи другу ситуацію, слід зупинитися на аналізі дискусійних питань. Прийняття процесуальних рішень для повідомлення про підозру має ґрунтуватися на відповідній інформації, якої на цьому етапі не завжди достатньо. Для її отримання КПК України передбачає проведення відповідних слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, за результатами яких можна отримати необхідну інформацію про обставини події та прийняти відповідне процесуальне рішення.

Частіше за все таку інформацію отримували: 1) під час допиту особи, якій заподіяні тілесні ушкодження (92,2 %), свідків (рідних, близьких, колег, сусідів, знайомих) – 94,1 %, підозрюваної особи – 43,1 %; 2) витребуванням документів – 39,2 %; 3) у процесі огляду місця події – 86,3 %; 4) зняттям інформації з транспортних телекомунікаційних мереж та з електронних інформаційних систем – 5,9 %.

Не виключається можливість отримання інформації про будь-які обставини злочину від працівників міліції, які першими прибули на місце злочину і виявили сліди злочину, а також медичного персоналу, який надавав першу медичну допомогу. Таких осіб допитують як свідків (ст. 224 КПК України).

Наведене свідчить, що після внесення до ЄРДР заяви чи повідомлення про тілесні ушкодження в слідчого одразу виникає право провадити повноцінне розслідування, проводити слідчі (розшукові) та негласні слідчі (розшукові) дії, приймати інші процесуальні рішення.

Особливого значення для розслідування набувають дані щодо особи злочинця, його місцезнаходження, особливості затримання. Ці дані отримують за результатами проведених слідчих (розшукових) дій. Так, якщо потерпілий, свідок вказують на конкретну особу, яка заподіяла тілесні ушкодження, то слід викликати цю особу та повідомити її про підозру у вчиненні кримінального правопорушення (ч. 4 ст. 22 КПК України).

КПК України передбачено два суб'єкти, що мають право оголосити особі про підозру, зокрема, це: 1) прокурор (п. 11 ч. 2 ст. 36 КПК України); 2) слідчий за погодженням прокурора (п. 6 ч. 2 ст. 40 КПК України).

Повідомлення про підозру здійснюється у випадках: 1) затримання особи на місці заподіяння тілесних ушкоджень чи безпосередньо після його вчинення; 2) обрання до особи одного із запобіжних заходів; 3) наявності достатніх доказів для підозри особи в заподіянні тілесних ушкоджень.

Після повідомлення особі про підозру до неї слід обрати один із таких запобіжних заходів: особисте зобов'язання, особиста порука, застава, домашній арешт або тримання під вартою. Найбільш м'яким серед наведених запобіжних заходів є особисте зобов'язання, а найбільш суворим – тримання під вартою. Обрання таких заходів залежить від наявності обґрунтованої підозри в заподіянні тілесних ушкоджень, а також того на скільки є ризик, що підозрюваний не буде виконувати покладені на нього процесуальні обов'язки і ухилятиметься від органів досудового розслідування та суду. Дуже часто за цією категорією кримінальних правопорушень підозрювані намагаються певним чином вплинути на потерпілого чи свідків, це може здійснюватися шляхом погроз, залякування, шантажу, підкупу

та низкою інших способів. Іноді підозрювані намагаються знищити або заховати знаряддя нанесення тілесних ушкоджень або інші докази, що вказують на їх причетність до злочину.

Розповсюдженням тимчасовим запобіжним заходом до підозрюваної особи в кримінальних провадженнях щодо заподіяння тілесних ушкоджень є затримання (86,3 % опитаних слідчих). Так, відповідно до ст. 29 Конституції України та до ч. 2 ст. 176 КПК України затримання за підозрою у вчиненні злочину віднесено до тимчасових запобіжних заходів. Оскільки такими діями, спрямованими на обмеження особистих прав особи, встановлюється особливий порядок затримання.

Насамперед, слід зазначити, що затримання особи за підозрою у вчиненні злочину є заходом процесуального примусу, метою якого є припинення злочинної діяльності особи і запобігання ухиленню від досудового розслідування та суду [1, с. 137].

За результатами опитування слідчих ОВС, встановлено, що до підозрюваних у заподіянні тілесних ушкоджень застосовувалися запобіжні заходи з метою запобігти спробі: переховуватися від органів досудового розслідування та суду (74,5 % опитаних слідчих); незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста в цьому ж кримінальному провадженні (68,6 % слідчих); знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають значення для встановлення обставин заподіяння тілесних ушкоджень (44,4 % слідчих); перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином (34,6 % слідчих); вчинити інше кримінальне правопорушення (2,6 % слідчих). Перелічені категорії є підставою застосування запобіжних заходів.

Прийняття рішення про затримання передувє встановлення підозрюваної особи. Вивчення матеріалів кримінальних проваджень показало, що 52,9 % осіб, що вчинили злочин, встановлюються на місці вчинення злочину або безпосередньо після його вчинення, 23,5 % осіб – після проведення слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів. В окремих випадках підозрюваних у вчиненні тілесних ушкоджень встановлювали за виявленими в них знаряддями злочину (16,9 %) або за зовнішніми ознаками (прикметами, відбитками пальців рук, взуття), виявленими в процесі огляду місця події, допитів свідків і потерпілих (70,6 %), експертних досліджень слідів і речових доказів (33,3 %). Близько 7 % підозрюваних встановлювалися в процесі проведення оперативно-розшукових заходів.

КПК України передбачено два види затримання, зокрема:

1) затримання на підставі ухвали слідчого судді, суду про дозвіл на затримання з метою приводу (статті 187–191 КПК України);

2) затримання без ухвали слідчого судді, суду: законне затримання (ст. 207 КПК України) та затримання уповноваженою особою (ст. 208 КПК України) [2, с. 89].

Зупинимось детальніше на окремих питаннях затримання, характерних для категорії злочинів, що розглядається.

Без ухвали слідчого судді особу можуть затримати при заподіянні або замаху на заподіяння тілесних ушкоджень, а також безпосередньо після заподіяння тілесних ушкоджень чи під час безперервного переслідування особи, яка підозрюється у їх вчиненні.

Особа, яку затримано внаслідок підозри в заподіянні тілесних ушкоджень, має бути в найкоротший строк доставлена до слідчого судді для вирішення питання про законність та обґрунтованість її затримання та подальшого тримання. Якщо ж затриманій особі протягом сімдесяти двох годин з моменту затримання не буде вручено вмотивованого судового рішення про тримання під вартою, то її

відпускають. Тобто відповідно до ч. 2 ст. 211 КПК України затримана без ухвали слідчого судді, суду особа не пізніше шістдесяти годин з моменту затримання має бути звільнена або доставлена до суду для розгляду клопотання про обрання стосовно неї запобіжного заходу. Тож за відсутності достатньої кількості доказів причетності особи до злочину в слідчого є шістдесят годин, щоб здобути їх.

Письмове повідомлення про підозру затриманій особі вручається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту її затримання. Якщо ж особі не вручено повідомлення про підозру після двадцяти чотирьох годин з моменту затримання, така особа підлягає негайному звільненню (ч. 2 та ч. 3 ст. 278 КПК України).

Якщо особі повідомлено про підозру в заподіянні тілесних ушкоджень, слідчий може звернутися до слідчого судді із клопотанням про затримання підозрюваного з метою його приводу для обрання до нього запобіжного заходу. У такому разі слід довести, що зазначені в клопотанні про застосування запобіжного заходу обставини вказують на наявність підстав для тримання під вартою підозрюваного, а також є достатні підстави вважати, що підозрюваний переховується від органів досудового розслідування, або, одержавши відомості про звернення слідчого, прокурора до суду із таким клопотанням, підозрюваний до початку його розгляду вчинить дії, які є підставою для застосування запобіжного заходу відповідно до ст. 177 КПК України.

При визначенні тактики затримання слід враховувати, що особа може чинити опір, знищити, пошкодити або викинути предмети, які мають відношення до злочину, або спробувати утекти від правоохоронних органів. Слід пам'ятати, що затримання особи відбувається в умовах тактичного ризику. Таке передбачення набуває актуальності, коли злочинець для заподіяння тілесних ушкоджень застосовував зброю або інші знаряддя, поведився агресивно, що не виключає можливості збройного опору при затриманні.

Фізичне захоплення підозрюваного супроводжується особистим обшуком, який проводився у 86,3 % кримінальних проваджень. Метою такого обшуку є виявлення в особи слідів і предметів, які вказують на причетність до злочину. Ними можуть бути зброя або інші засоби вчинення злочину, які схожі на ті, що використовувалися злочинцем для заподіяння тілесних ушкоджень; одяг та інші предмети з плямами, схожими на кров; взуття, на якому збереглися частинки ґрунту з місця злочину. Якщо буде встановлено, що під час злочину особа була в іншому одязі, слід застосувати заходи для його виявлення та вилучення. Зволікання з проведенням зазначених дій може призвести до того, що підозрюваний знищить сліди на одязі або сам одяг.

Так, за підозрою в нанесенні тяжких тілесних ушкоджень через декілька днів після події затримали гр. П., на одязі, в якому він був під час вчинення злочину, слідів крові візуально не виявили. При цьому звернули увагу, що від тканини одягу йшов сильний запах мийного засобу, начебто одяг нещодавно випрали. Одяг було вилучено і направлено для лабораторного дослідження. Під час огляду джинсів в ультрафіолетових променях виявили 18 ділянок, що поглинали промені. При проведенні дослідження експерт збільшив час екстрагування з 18 до 45 годин. Це дозволило виявити на всіх об'єктах кров людини. Незважаючи на те, що групову належність встановити не вдалося, кількість та розміщення виявлених слідів мали важливе значення для викриття підозрюваного.

Результати дій під час затримання можуть мати суттєве доказове значення, якщо вони повно і правильно, відповідно до вимог КПК України відображені в протоколі. У ньому мають бути зазначені обставини, за яких відбувалося затримання, поведження затриманої особи, місце і час затримання, речі і документи,

які були вилучені в затриманого тощо. Деякі науковці пропонують додавати до протоколу затримання пояснення особи, в яких містяться відомості про її причетність до злочину. Разом з цим, робиться застереження, що значення протоколу і пояснень не слід переоцінювати. Судова практика насправді формується таким чином, що часто всі документи, у складанні яких брав участь підозрюваний, крім протоколів допитів, визнаються такими, що не мають доказової сили, не оголошуються в судовому засіданні, навіть у випадках виявлених суперечностей у показаннях [3, с. 30].

На нашу думку, при затриманні особи за підозрою у вчиненні зазначених злочинів, слід запропонувати їй надати пояснення з приводу того, чи знає вона, за що затримана, і як вона це може пояснити, її думки щодо цього. Можливо така інформація (пояснення) в подальшому розслідуванні не буде мати доказового значення, особливо після розмови підозрюваного з адвокатом, коли при допиті він надасть зовсім інші показання, ніж у поясненні під час затримання, однак це наштовхне слідчого висунути версії та правильно спланувати розслідування.

Початок досудового розслідування характеризується низкою особливостей, зокрема, це: порядок внесення відомостей про злочин до ЄРДР, визначення послідовності проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, встановлення підозрюваної особи, оголошення їй про підозру та порядок затримання. Усі ці та багато інших питань мають важливе значення для встановлення істини в кримінальному провадженні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кузьмічов Я. В.* Затримання підозрюваного у вчиненні злочину в аспекті забезпечення прав і свобод людини / Я. В. Кузьмічов // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 2. – С. 137.
2. Кримінальний процес України в питаннях і відповідях : навч. посіб. / Л.Д. Удалова, В.В. Рожнова, Д.О. Савицький, О.Ю. Хабло. – 3-тє вид. допов. – К. : Видавничий дім “Скіф”; БУРУН и К, 2013. – 256 с.
3. Тяжкие и особо тяжкие преступления: квалификация и расследование : руководство для следователей. – М. : Спарк, 2001. – 148 с.

Отримано 17.06.2015

В.П. Климчук

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОГО ДОКАЗУВАННЯ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ПІСЛЯ ОНОВЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Статтю присвячено проблемам оперативно-розшукової діяльності в Україні, необхідності нормативно-правового визначення та закріплення поняття оперативно-розшукового доказування і висвітленню його значення при розкритті й розслідуванні злочинів. Розглянуто організаційно-правові засади провадження негласних слідчих (розшукових) дій у рамках досудового розслідування та оперативно-розшукових заходів у ході проведення оперативно-розшукової діяльності.

Ключові слова: оперативно-розшукова діяльність, розслідування злочинів, нормативно-правове визначення, негласні слідчі (розшукові) дії, оперативно-розшукові заходи, детектив.

Статтю посвящено проблемам оперативно-розыскной деятельности в Украине, необходимости нормативно-правового определения и закрепления понятия оперативно-розыскного доказывания и освещению его значения при раскрытии и расследовании преступлений. Рассмотрены организационно-правовые основы проведения негласных следственных (розыскных) действий в рамках досудебного расследования и оперативно-розыскных мероприятий в ходе оперативно-розыскной деятельности.

Ключевые слова: оперативно-розыскная деятельность, расследование преступлений, нормативно-правовое определение, негласные следственные (розыскные) действия, оперативно-розыскные мероприятия, детектив.

Paper is dedicated to the problems of operative and search activities in Ukraine, as well as to the necessity of normative and legal definition and attaching of the concept of operative and search proving, as well as to the highlighting of its meaning while the solution and investigation of crimes. The organizational and legal bases of the investigative activities within the pretrial investigation and search operations during the research activities are considered.

Keywords: operative and search activities, investigation of crimes, normative and legal definition, undercover investigative (detective) actions, operative and search measures, detective.

Нині створилося і стрімко заглиблюється протиріччя між об'єктивним зростанням організованої групової злочинності, зумовленим сучасними негативними соціально-економічними процесами в суспільстві, та низькими темпами її попередження правоохоронними органами, що не відповідає реальним потребам практики щодо впливу на злочинність взагалі і на цей вид злочинності зокрема.

Внаслідок цього постає завдання і проблема вивчення та підвищення ефективності оперативно-розшукового документування злочинної діяльності як членів організованих злочинних груп, так і окремих небезпечних злочинців у сучасних умовах, що склалися після прийняття нового Кримінального проце-

суального кодексу України (далі – КПК України) як запоруки підвищення ефективності боротьби зі злочинністю в державі.

Не викликає сумніву, що питання про співвідношення кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової діяльності по кримінальних провадженнях на сьогодні відноситься до основних у теорії кримінального процесу й оперативно-розшукової діяльності [1].

Водночас слід зазначити, що значення та ефективність оперативно-розшукового документування (доказування) протиправної діяльності як окремих осіб, так і розроблюваних організованих злочинних груп чи злочинних організацій, у тому числі за допомогою впровадження в них негласних працівників оперативних підрозділів, залежить від достовірності отриманих фактичних даних (результатів ОРД), що можуть бути використаними в інтересах кримінального судочинства.

У своїх наукових дослідженнях з цього питання ми вважаємо за доцільне приділити максимальну увагу переважно поняттю оперативно-розшукового документування, результати якого можуть бути використані в інтересах кримінального судочинства, та складнощам, які виникли в цій діяльності після прийняття нового КПК України.

На жаль, у сучасних умовах понятійний апарат у законодавстві України, що регулює оперативно-розшукову діяльність, а наразі і в КПК України напрацьований ще недостатньо, що в практичній роботі оперативних та слідчих підрозділів призводить до його неоднозначного тлумачення та використання і створює відповідні складнощі в правозастосувальній практиці. Це пояснюється відсутністю *належних та безспірних правових механізмів* використання результатів оперативно-розшукової діяльності в кримінальному судочинстві, ефективної нормативно-правової регламентації збору (документування), оформлення, підготовки та передачі документованої оперативно-розшукової доказової інформації слідчому, прокурору або судді для використання в кримінальному судочинстві тощо.

Після прийняття 13 квітня 2012 року нового КПК України, складовою частиною якого є Глава 21 “Негласні слідчі (розшукові) дії” відбулося фактичне *поєднання оперативно-розшукової та слідчої функцій* у діяльності відомчих слідчих апаратів України. Це питання викликало найбільше дискусій при аналізі положень КПК України серед вчених-процесуалістів та фахівців у галузі кримінального процесу та оперативно-розшукової діяльності і його доцільно розглянути більш детально.

Так, з прийняттям нового КПК України виникли протиріччя щодо співвідношення норм чинного кримінально-процесуального та оперативно-розшукового законодавства і, зокрема, в частині проведення негласних слідчих дій і негласних оперативно-розшукових заходів, *направлених на оперативно-розшукове документування (доказування) злочинної діяльності як окремих злочинців, так і злочинних угруповань.*

Як слушно зауважили автори Висновку Головного науково-експертного управління Верховної Ради України на проект КПК України, “Поєднання оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної функцій у розслідуванні кримінальної справи є не тільки неприродним, а й небезпечним. Кримінальний процес не повинен бути одночасно гласним, змагальним і таємним. “Процесуалізація” оперативно-розшукової діяльності виглядає не зовсім вдалим запозиченням європейського та світового досвіду у провадженні таких слідчих дій (наприклад, у країнах з англосаксонською системою права також немає чіткого розмежування між кримінальним процесом та оперативно-розшуковою діяльністю, а відтак – і між слідчими та оперативно-розшуковими діями й методами)” [2].

Хоча за таких умов здійснення заходів ОРД відкриває нові можливості використання результатів оперативно-розшукового документування у кримінально-процесуальному доказуванні і, отже, у досягненні цілей кримінального судочинства, але одночасно породжує велику теоретичну і практичну проблему в співвідношенні цих двох сфер боротьби зі злочинністю.

Тому особливо важливого значення в сучасних умовах набуває *вдосконалення правових норм, що вказують на зв'язок ОРД і кримінального процесу, в тому числі нормативно-правового регулювання оперативно-розшукового документування злочинної діяльності в умовах дії оновленого кримінального процесуального законодавства.*

У сучасній обстановці ця проблема набуває особливої актуальності, тому що, виявляючи нові організовані й усе більш небезпечні форми, глибоко законспірований, міжрегіональний і навіть міжнародний характер, злочинність реально загрожує не тільки правопорядку, але й безпеці держави в цілому.

Це зумовило питання про вишукування концептуально нових підходів, засобів і методів боротьби з організованою злочинністю, замовленими вбивствами, тероризмом, наркобізнесом та іншими видами злочинів.

Значний інтерес становить законспірований характер злочинної діяльності організованих кримінальних формувань, що припускає боротьбу з ними з використанням відповідних *негласних засобів і методів*. Лише в цьому випадку можна досягти бажаних результатів. Одним з ефективних негласних методів, що мають реальну перспективу бути використаними в процесі доказування, є отримання інформації від негласних джерел.

Маємо констатувати, що на превеликий жаль поняття “оперативно-розшукове документування протиправної діяльності” на сьогоднішній день законодавчо взагалі не визначене і по-різному тлумачиться фахівцями та науковцями в оперативно-розшуковій діяльності. У цьому контексті після прийняття КПК України одним із найважливіших проблемних питань оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності є законодавче та нормативно-правове визначення і конкретизація таких понять в ОРД, як “оперативно-розшукове документування”, “документообіг”, “оперативно-розшуковий документ”, “*оперативно-розшукове документування*”, як процес *оперативно-розшукового доказування*, а в КПК України відповідно – “підрозділ детективів”, “детектив” тощо, тобто дефініційне удосконалення оперативно-розшукового та оновленого кримінально-процесуального законодавства. Цим питанням приділена значна увага в працях сучасних фахівців у галузі ОРД [3].

Так, Законом України від 12 лютого 2015 року “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції” у статті 38 КПК України “Орган досудового розслідування” перелік органів досудового розслідування (органів, що здійснюють дізнання і досудове слідство) було доповнено поняттям “*підрозділ детективів*” як учасника кримінального процесу з імовірними оперативно-розшуковими функціями, але без законодавчого визначення цього поняття та без розкриття його змісту.

Варто зазначити, що найбільш радикальним кроком законодавця стали положення норм КПК України і, зокрема, поява цілої глави 21 “Негласні слідчі (розшукові) дії”, що привело до виконання слідчим ролі фактичного *суб'єкта оперативно-розшукової діяльності* (ч. 2 ст. 40 “Слідчий органу досудового розслідування” та ч.6. ст. 246 “Підстави проведення негласних слідчих (розшукових) дій”).

Водночас органи досудового розслідування (слідчі підрозділи) і їх співробітники не зазначені в ст. 5 “Підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність” Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” та ст. 41 “Оперативні підрозділи” КПУ України. Це викликає суперечності і в теорії, і в практичній діяльності слідчих і оперативних підрозділів. До речі, виконання більшості негласних слідчих (розшукових) дій неможливе без використання класичних методів та прийомів оперативно-розшукової діяльності.

Натомість Законом України від 12 лютого 2015 року №198-VIII *“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції”* шляхом внесення відповідних змін до частини першої статті 41 КПК України новостворені підрозділи детективів та підрозділи внутрішнього контролю антикорупційного бюро України наділені правом здійснення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих дій у кримінальному провадженні за письмовим дорученням детектива або прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Цим же законом підрозділ детективів визначений як орган досудового розслідування шляхом внесення відповідних змін до ст. 38 КПК України. Звідси не зовсім зрозумілим є положення закону про те, для чого новоствореним підрозділам детективів та підрозділам внутрішнього контролю антикорупційного бюро України, як органам досудового розслідування для проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих дій у кримінальному провадженні потрібне письмове доручення детектива або прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури? Не зрозумілий їх статус і як суб’єктів ОРД.

Тому необхідно і логічно, перш за все, внести зміни і до ст. 5 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”, хоча це навряд чи виправить неузгодженість, конкуренцію і незрозумілість норм зазначених законів, які потребують у цій частині дефініційного удосконалення.

Вказані неузгодженості породжують відповідні складнощі в практичній діяльності як оперативних, так і слідчих підрозділів. При цьому варто зазначити, що *перелік негласних слідчих дій у Главі 21 КПК практично повністю і майже текстуально відтворює перелік негласних оперативно-розшукових заходів, закріплених у ст.8 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність”*. Цей перелік у КПК є навіть ширшим, оскільки в ньому детально конкретизовано (ст. 271) контроль за вчиненням злочину. Окрім контрольованої поставки та контрольованої і оперативної закупки (п.2 ст. 8 ЗУ “Про ОРД”), у ст.271 КПК України зазначені додатково спеціальний слідчий експеримент та імітування обстановки злочину, а в ст. 274 – негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження. *При цьому законодавець не надав нормативно визначених критеріїв розмежування оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій.*

Як бачимо, положення глави 21 КПК України створюють конкуренцію із Законом України “Про оперативно-розшукову діяльність” і по-різному регулюють одні і ті ж питання оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності. У ній не регламентовано залучення слідчим агентури, оплату їхніх послуг; взагалі видається нереалістичною спроба покладання на слідчого обов’язків, *притаманних спеціалістам оперативних служб і підрозділів, оскільки за своїм статусом слідчий виконує виключно гласну роботу і приймає рішення щодо таких процесуальних дій, як допити, огляди, обшуки, вилучення тощо.* Незрозумілою є і назва глави, оскільки слідча дія тому і називається слідчою, що вона відповідно до національної доктрини кримінального процесу має гласний, публічний характер. Згідно з положеннями зазначеної глави оперативні підрозділи

вимушені здійснювати оперативне документування як процес оперативного доказування відповідно до норм КПК України.

Якщо звернутись до прийняття рішення про проведення ОРЗ, то цей процес передбачає досить істотну підготовку, зокрема, заведення оперативно-розшукової справи, що передбачає накопичення й, що головне, перевірку певних обсягів інформації, а це, у свою чергу, має забезпечити винятковість застосування й недопущення порушення прав та свобод людини під час проведення таких заходів. Що стосується слідчих, то у КПК України не визначається категорія осіб, щодо яких слідчий зможе приймати рішення про застосування негласних слідчих (розшукових) дій. Таким чином, фактично такою особою може стати будь-яка людина. І це за умов значно більших строків проведення негласних слідчих дій (при їх подовженні), на відміну від фактичної можливості при здійсненні відповідного ОРЗ. Повідомлення такої особи в межах календарного року після закінчення проведення негласної слідчої (розшукової) дії виглядає досить примарною та слабкою гарантією дотримання законності.

Вважаємо, не потребує додаткової аргументації теза про те, що проведення як ОРЗ, так і негласних слідчих (розшукових) дій має передбачати комплексну негласну роботу відносно осіб, які розробляються, у тому числі й з активним використанням інституту конфіденційного співробітництва. Напрацювання оперативних підрозділів у цьому напрямі безперечно є більш успішними, ніж у слідчого, який взагалі до сьогодні не має ані осіб, з якими у нього встановлене конфіденційне співробітництво, ані досвіду оперативної роботи тощо. Тож ще одне питання: чи буде ефективним проведення такої слідчої дії без використання можливостей оперативного підрозділу? Шукаючи відповідь на це питання, як здається на перший погляд, можна послатися на надану КПК України можливість використання конфіденційного співробітництва і слідчим. Проте така робота передбачає необхідність володіння специфічними вміннями та навичками, затрати значних обсягів часу та цілеспрямованих зусиль, дотримання вимог конспірації, забезпечення безпеки зазначених осіб тощо, а це дозволяє ставити виважене й обґрунтоване питання про готовність сучасних слідчих до такої, м'яко кажучи, специфічної діяльності.

Також, на наш погляд, потребує узгодження запропонований спосіб проведення негласних слідчих дій із такими загальновизнаними засадами кримінального процесу і провадження (а також і Конституції України), як “невтручання у приватне життя” (п.8), “безпосередність дослідження показань, речей і документів” (п. 16), “публічність” (п. 18), та ін. (ст. 7 КПК України).

Основоположні принципи кримінального процесу вимагають від слідчих здійснювати розслідування в кримінальних справах неупереджено. При розгляді в суді кримінальних справ може виникнути необхідність у розкритті окремих секретних аспектів оперативно-розшукової діяльності. У такому разі, наприклад, суди США користуються Законом “Про процедури з секретною інформацією” 1980 року. Такий стан речей, на нашу думку, обумовлений декількома факторами. Першим з них є те, *що в країнах з англосаксонською системою права немає чіткого розмежування між кримінальним процесом та оперативно-розшуковою діяльністю, а відтак – і між слідчими та оперативно-розшуковими діями й методами.*

У США отримання та реєстрація інформації про подію чи вчинок особи, які містять ознаки злочину, що готується, здійснюється або вже здійснений, є підставою для виконання широкого кола дій, що не суперечать правовим приписам, які можуть бути використані як докази при здійсненні в суді кримінального переслідування. Це практично весь набір негласних оперативно-розшукових дій,

а також інших заходів, в тому числі негласних слідчих дій. Подібний підхід фактично законодавчо закріплений і в КПК. Таким чином, можна зробити висновок, що запровадження у КПК України “негласних слідчих дій” у редакції, передбаченій главою 21 законопроекту, є не зовсім обґрунтованим, оскільки не відповідає основним принципам кримінального процесу та реаліям правозастосовної практики.

Беручи до уваги низку наведених питань, за умов невичерпності проблемних моментів, пов'язаних з положеннями КПК України, цілком логічним вбачається, на наш погляд, основне з них: яку ж саме роль та місце автори відводять оперативно-розшуковій діяльності, та *чи взагалі залишається потреба в ній при одночасному існуванні КПК України та Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” та нелогічному суміщенні оперативно-розшукових та кримінально-процесуальних функцій?* На нашу думку, розмежування повноважень оперативних підрозділів та слідчого дозволяє здійснювати ефективну боротьбу зі злочинністю. Слідчий, безумовно, є ключовою фігурою в кримінальному процесі, проте наділення його оперативно-розшуковими (за своєю суттю) засобами й методами встановлення доказів у кримінальній справі, вважаємо, негативно позначиться як на кримінальному судочинстві України в цілому, так і на якості та своєчасності розслідування окремого кримінального провадження тощо.

На підставі досить стислого аналізу окремих положень ОРД та КПК України маємо констатувати, що наведені нами та інші можливі питання, на жаль, залишаються без аргументованої відповіді, що дозволяє зробити висновок про недостатню підготовленість такого відповідального кроку, як запровадження інституту “негласна слідча (розшукова) дія” у КПК України, бо залишається при цьому безліч невіршених і взаємопов'язаних проблем у ОРД та діяльності оперативних підрозділів.

Як зазначає законодавець, *було б логічним за умови легалізації через КПК України практично всієї негласної оперативно-розшукової діяльності вирішити питання законодавчого обґрунтування доцільності подальшого існування ОРД з одночасним введенням таких нових понять, як “детектив”, “агент” тощо, як це спостерігаємо в країнах з англо-саксонською системою права, наприклад у Німеччині або у США, при поєднанні оперативно-розшукових та кримінально-процесуальних функцій у діяльності цих суб'єктів.*

До таких ситуацій призводить необґрунтоване штучне змішування ОРД і кримінального процесу та їх суб'єктів, законодавчо закріплене в КПК України, необґрунтовані та нелогічні одночасні “процесуалізація” ОРД та “оердизація” кримінального процесу.

Виникає логічне запитання про повноваження слідчого проводити самостійно негласні слідчі (розшукові) дії, які за змістом є оперативно-розшуковими. Відповідно до п.п. 2, 3, 5 ч. 1 ст. 40 КПК України слідчий уповноважений проводити негласні слідчі (розшукові) дії самостійно, доручати проведення негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам, звертатися за погодженням із прокурором до слідчого судді з клопотаннями про проведення негласних слідчих (розшукових) дій. У свою чергу, згідно з ч. 3 ст. 41 КПК України доручення слідчого, прокурора щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій є обов'язковими для виконання оперативним підрозділом. А чи зможе слідчий фізично самостійно виконати рішення про проведення такої негласної слідчої дії як, наприклад, виконання спеціального завдання, що полягає в отриманні відомостей, речей і документів, які мають значення для досудового розслідування, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж або обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи тощо. У зв'язку з

цим, також постає логічне запитання про можливу підміну понять “негласна слідча (розшукова) дія” і “оперативно-розшуковий захід” за новим кримінально-процесуальним законодавством.

Фактично, КПК України ті дії, які раніше називались негласними оперативно-розшуковими, нині пропонує називати негласними слідчими (розшуковими).

КПК України передбачено, що оперативно-розшукова діяльність, пов'язана з розслідуванням злочину, та слідство проводимуться в рамках єдиного процесу розслідування (ст.275 “Використання слідчим даних конфіденційного співробітництва”, ст. 41 ч. 2 “Під час виконання доручень слідчого, прокурора співробітник оперативного підрозділу набуває повноважень слідчого”, відповідно до п. 3 розділу Х1 “Перехідних положень” ведення оперативно-розшукових справ, які на день набрання чинності Кодексом перебувають у провадженні підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, продовжується. За наявності відповідних підстав такі оперативно-розшукові справи передаються органам досудового розслідування для початку досудового розслідування в порядку, встановленому цим Кодексом, з урахуванням підслідності тощо.

У ч. 2 ст. 8 Закону України “Про оперативно-розшукову діяльність” передбачено правило, згідно з яким прийняття рішення про проведення негласних оперативно-розшукових заходів, подання та розгляд відповідних клопотань, проведення негласних оперативно-розшукових заходів, фіксація та використання їх результатів, проведення цих заходів до постановлення ухвали слідчого судді та інші питання їх проведення регулюються згідно з положеннями глави 21 КПК України з урахуванням особливостей, встановлених цим законом.

Усе, розглянуте вище, дає підстави для висновку про те, що загальні положення про негласні слідчі (розшукові) дії потребують не лише окремого та глибоко вивчення, але й відповідного наукового осмислення та обґрунтування.

Отже, будь-які зміни до законодавства, особливо ті, що пов'язані із втручанням у сферу приватного життя особи (*інтрузивні втручання*), повинні здійснюватись на підставі глибоких наукових досліджень із зазначеної проблематики, а також із врахуванням положень національної доктрини науки кримінального процесуального права.

Це неодмінно призведе до суттєвих змін чинного КПК України, оскільки значна кількість цих положень на практиці є дуже проблематичною, а деякі з них безпосередньо порушують конституційні права та законні інтереси людини і громадянина, задекларовані Конституцією України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Пясецький А.І.* Оперативно-розшукова діяльність і кримінальний процес / А.І. Пясецький, В.П. Климчук, Н.В. Пелипенко // Науковий вісник НАВСУ. – 2002. – № 5. – С. 160–167.
2. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Кримінального процесуального кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=42312&pf35401=212945.
3. *Дидоренко Э.А.* Основы оперативно-розыскной деятельности в Украине (понятие, принципы, правовое обеспечение) : учебное пособие / Э.А. Дидоренко, Б.И. Бараненко, В.А. Глазков, Н.И. Курочка, В.А. Силуков, А.Г. Цветков. – К. : Центр учебной литературы, 2007. – С. 146–149.

Отримано 04.06.2015

Н.А. Олійник,
кандидат юридичних наук
Б.В. Якимчук

ОСВІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЗА ФАКТАМИ ОРГАНІЗАЦІЇ АБО УТРИМАННЯ МІСЦЬ ДЛЯ НЕЗАКОННОГО ВЖИВАННЯ, ВИРОБНИЦТВА ЧИ ВИГОТОВЛЕННЯ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ, ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН АБО ЇХ АНАЛОГІВ

Розглянуто загальні питання провадження освідкування 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, що виникають при провадженні освідкування у таких кримінальних провадженнях. Обґрунтовується висновок про необхідність вдосконалення методики розслідування організації або утриманні місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Ключові слова: слідчі (розшукові) дії, освідкування, МВС України, розслідування кримінальних правопорушень, злочин, наркотичні засоби, психотропні речовини, аналоги.

Рассмотрены общие вопросы проведения освідительствования лица, подозреваемого в организации или содержании мест для незаконного употребления, производства или изготовления наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов. Акцентируется внимание на решении проблемных вопросов, возникающих при проведении освідительствования 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.

Ключевые слова: следственные (розыскные) действия, освідительствование, МВД Украины, расследование уголовных правонарушений, преступление, наркотические средства, психотропные вещества, аналоги.

General questions of carrying out the survey of a person suspected in the organization or the maintenance of places for the illegal use, production of drugs, psychotropic substances or their analogues are considered. An attention is drawn to the solution of the problematic issues arising when carrying out survey in such criminal proceedings. The conclusion about need of the improvement of a technique of investigation of the organization or the maintenance of places for the illegal use, production of drugs, psychotropic substances or their analogues is substantiated.

Keywords: investigative (search) actions, survey, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, investigation of criminal offenses, crime, drugs, psychotropic substances, 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 займає освідування особи.

Необхідно зазначити, що вагомий внесок у розроблення наукових засад проведення освідування зробили відомі вчені-криміналісти та процесуалісти, зокрема: В.П. Бахін, Р.С. Белкін, І.Є. Биховський, Г.І. Грамович, С.П. Єфімічев, В.П. Колмаков, В.О. Коновалова, В.С. Кузьмічов, Н.І. Кулагін, Є.Д. Лук'янчиков, Г.А. Матусовський, В.І. Попов, М.В. Салтевський, С.М. Стахівський, В.М. Тертишник, Ю.Г. Торбін, Ю.Д. Федоров, В.Ю. Шепітько, І.М. Якимов, М.П. Яблоков та інші. Наукова цінність проведених наукових досліджень безсумнівна, оскільки ця слідча (розшукова) дія досить широко застосовується у правоохоронній практиці як оперативний спосіб збирання фактичних даних. Однак, на нашу думку, більш детального висвітлення потребують питання застосування освідування у кримінальних провадженнях за фактами організації або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів з урахуванням сучасних умов сьогодення.

Отже, метою цієї статті є висвітлення питань проведення освідування у кримінальних провадженнях за фактами організації або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Згідно з ч. 1 ст. 241 КПК України [1], слідчий, прокурор здійснює освідування підозрюваного, свідка чи потерпілого для виявлення на їхньому тілі слідів кримінального правопорушення або особливих прикмет, якщо для цього не потрібно проводити судово-медичну експертизу. Відтак, при затриманні осіб за підозрою в організації або утриманні місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, а також відвідувачів вказаних місць може бути проведено **слідче і медичне освідування**.

Слідче освідування проводиться за необхідності виявити або засвідчити наявність у обвинуваченого, підозрюваного або у потерпілого чи свідка особливих прикмет. Згідно з ч. 3 ст. 241 КПК України, перед початком освідування особи, яка підлягає освідуванню, пред'являється постанова прокурора. Після цього особі пропонується добровільно пройти освідування, а в разі її відмови освідування проводиться примусово.

Якщо необхідно провести **судово-медичне освідування** обвинуваченого, підозрюваного, потерпілого або свідка (на стан наркотичного сп'яніння), то таке освідування за вказівкою слідчого, на підставі постанови прокурора, проводить судово-медичний експерт або лікар.

Фактичною підставою для проведення освідування є інформація про вживання однією із затриманих осіб наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів.

Освідування може проводитись як у примусовому (за клопотанням потерпілого чи обвинуваченого), так і добровільному порядку [2, с. 108; 3, с. 75].

Згідно з ч. 2 ст. 241 КПК України, освідування здійснюється на підставі постанови прокурора та, за необхідності, за участю судово-медичного експерта або лікаря. Освідування, яке супроводжується оголенням освідуваної особи, здійснюється особами тієї ж статі, за винятком його проведення лікарем і за згодою особи, яка освідується. Слідчий, прокурор не вправі бути присутніми при освідуванні особи іншої статі, коли це пов'язано з необхідністю оголювати особу, що підлягає освідуванню. Отже, слідчий не вправі бути присутнім при освідуванні особи іншої статі, коли це пов'язано з необхідністю оголювати особу, що підлягає

освідуванню. При освідуванні не допускаються дії, які принижують гідність особи або дії, небезпечні для її здоров'я.

Згідно з ч. 5 ст. 241 КПК України, про проведення освідування складається протокол згідно з вимогами цього Кодексу. Особі, освідування якої проводилося примусово, надається копія протоколу освідування. Отже, про результати освідування, проведеного слідчим, складається протокол, який підписують слідчий та освідуваний. При судово-медичному освідуванні складають акт, а коли освідування проводить лікар, він видає довідку. За загальним правилом, копія протоколу про проведення освідування надається, якщо особа заперечувала проти проведення свого освідування, і воно проводилось примусово.

Згідно з ч. 4 ст. 241 КПК України, при освідуванні не допускаються дії, які принижують честь і гідність особи або небезпечні для її здоров'я. За необхідності здійснюється фіксування наявності чи відсутності на тілі особи, яка підлягає освідуванню, слідів кримінального правопорушення або особливих прикмет шляхом фотографування, відеозапису чи інших технічних засобів. Зображення, демонстрація яких може розглядатись як образлива для освідуваної особи, зберігаються в опечатаному вигляді і можуть надаватись лише суду під час судового розгляду.

Важливе значення для проведення освідування у кримінальних провадженнях (кримінальних справах) про організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів займають питання про те, що дає ця слідча дія, що слід виявляти, де і як.

Розглядаючи значення цієї слідчої дії, слід зазначити, що М.Ю. Фонарьов вважає, що проведення огляду дозволить визначити на момент затримання наявність слідів від ін'єкцій на тілі підозрюваного, давність їх утворення. Отже, в ході дізнання протокол огляду буде прямим доказом вживання особою різних препаратів шляхом введення ін'єкцій. Імовірно буде встановлено час введення ін'єкцій, а також професіоналізм особи, що їх проводила [4, с. 148–149]. І.І. Фуражкіна зазначає, що при проведенні освідування встановлюється: 1) чи є на затриманому, його одязі сліди злочину: частки наркотичних засобів, лікарських препаратів, що містять наркотики, речі й предмети, що зберегли їх залишки, шприци, викривальні записи тощо; 2) чи є в цієї особи ознаки вживання наркотиків, психотропних речовин: сліди ін'єкцій у вигляді дрібних крапок, а також виразки або наріви на кінцівках, передпліччях, плечах, між пальцями рук (наркомани рідко дотримують правила асептики, як правило, не кип'ятять шприци), а також ознаки наркотичного сп'яніння. Крім того, за необхідності у протоколі відображається наявність на особі ушкоджень і її особливі прикмети [5, с. 147]. В.І. Пархоменко стверджує, що у результаті освідування можуть бути виявлені сліди ін'єкцій тощо, специфічні ознаки, за допомогою яких може бути встановлена причетність особи до обігу наркотиків [6, с. 99].

Отже, освідування може засвідчити: 1) факт вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів; 2) час вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів; 3) професіоналізм особи, яка вживає чи допомагає вживати (робить ін'єкцію) наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги.

Саме по собі вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів не є злочином, проте вживання зазначених речовин певними особами у певному місці може свідчити про факти організації або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. Факт вживання вказаних речовин свідчить

про те, що йому передувало виготовлення, виробництво, придбання, викрадення тощо цих речовин, тобто про вчинення інших злочинів. Час вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів за наявності інших даних може засвідчити той факт, що наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги вживалися у певному місці – місці для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів. Професіоналізм особи, яка вживає чи допомагає вживати (робить ін'єкцію) наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги може допомогти встановити особу, яка здійснювала вживання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів або допомагала особі вживати такі речовини.

Особи, що вживають наркотичні речовини, достатньо часто вживають їх шляхом введення ін'єкцій, при цьому на тілі залишаються сліди від ін'єкцій, крім того, в залежності від наркотичного засобу на тілі можуть залишитися інші сліди від вживання вказаних речовин [4, с. 148]. Отже, наведені слідові ознаки можна зафіксувати в протоколі шляхом проведення освідування особи.

Зазначену слідчу дію необхідно проводити терміново, оскільки несвоєчасне проведення освідування може призвести до втрати доказів.

Для введення наркотичних речовин шляхом ін'єкції використовуються будь-які ділянки тіла, де видно вени, але сліди від ін'єкцій можуть пройти, якщо використовуються різні ділянки або ін'єкції ставляться професійно, таким чином, через один-два тижні слідів від ін'єкцій може бути не виявлено [4, с. 148–149]. Однією з особливостей введення наркотиків внутрішньовенно і внутрішньом'язово є те, що деякі особи, що вживають наркотичні засоби нетривалий період часу, роблять ін'єкції не у вену, а підшкірно або внутрішньом'язово, використовуючи при цьому будь-які ділянки тіла, доступні для введення голки шприца. Медичні працівники ін'єкції лікарських засобів у такі місця не роблять, за винятком важких випадків, коли людина знаходиться тривалий час у клініці у важкому стані і йому прописана велика кількість різноманітних ін'єкцій, але такі випадки фіксуються в клініці. Тому проведення медичного огляду при затриманні осіб, що вживають наркотичні засоби, є необхідним [4, с. 149–150].

Важливе значення для проведення освідування має питання про склад його учасників. На думку М.Ю. Фонарьова, враховуючи, що для встановлення наявності слідів ін'єкцій необхідне оголення оглянутої особи, то й огляд необхідно проводити особами тієї ж статі і у присутності медичного працівника, який зможе дати ґрунтовний висновок про наявність пошкоджень і приблизні терміни їх утворення [4, с. 149–150]. Крім того, на його думку, у справах пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів слідчий огляд проводиться слідчим у присутності понятих. Слідчий може фіксувати тільки безпосередньо видимі ним сліди якогось впливу, що є на тілі оглянутої особи, при цьому, не володіючи спеціальними знаннями, він не може дати їм оцінку. Дізнавач може описати наявність сліду від уколу, почервоніння на шкірі тощо, але без їх характеристики. У подальшому цей огляд буде використаний для підтвердження факту ін'єкції, почервоніння і не більш [4, с. 150].

Таким чином, в освідуванні можуть брати участь: слідчий, медичний працівник, які повинні бути однієї статі з особою, відносно якої проводиться освідування. Стосовно ж понятих, то відповідно до раніше чинної ч. 2 ст. 127 КПК України 1960 р. вони можуть бути залучені у разі, якщо слідчий визнає це за необхідне. Згідно з ч. 7 ст. 223 КПК України, слідчий, прокурор зобов'язаний запросити не менше двох незаінтересованих осіб (поятих) для пред'явлення особи, трупа чи речі для впізнання, огляду трупа, в тому числі пов'язаного з ексгумацією, слідчого

експерименту, освідкування особи. Винятками є випадки застосування безперервного відеозапису ходу проведення відповідної слідчої (розшукової) дії. Поняті можуть бути запрошені для участі в інших процесуальних діях, якщо слідчий, прокурор вважатиме це за доцільне.

Обшук або огляд житла чи іншого володіння особи, обшук особи здійснюються з обов'язковою участю не менше двох понятих незалежно від застосування технічних засобів фіксування відповідної слідчої (розшукової) дії.

Понятими не можуть бути потерпілий, родичі підозрюваного, обвинуваченого і потерпілого, працівники правоохоронних органів, а також особи, заінтересовані в результатах кримінального провадження.

Зазначені особи можуть бути допитані під час судового розгляду як свідки проведення відповідної слідчої (розшукової) дії.

При **медичному освідкуванні** висновок дається спеціалістом, який не тільки описує наявність сліду, але і дає йому характеристику. При виявленні почервоніння на обличчі, він описує його характер, від якої речовини воно могло відбутися, бере змиви; при описі ін'єкцій, наприклад на стегні, він описує стан вен у особи у цілому і дає висновок про те, що ця ін'єкція не могла бути зроблена медичним працівником тощо. Це освідкування у подальшому може бути використане при проведенні експертиз, а також як доказ [4, с. 150].

Під час освідкування можуть відбиратися зразки для порівняльного дослідження. В.І. Пархоменко справедливо зазначає, що враховуючи, що у оглянутого затриманого на тілі, у порожнині рота, губ можуть бути невидимі сліди наркотиків, – необхідно проводити вилучення змивів з поверхонь долонь, пальців рук, порожнини рота, шиї; зіскрібок речовин з-під нігтів (за необхідності – зріз нігтів); вилучення зразків біологічних рідин (кров, слина, сеча); волосся (вуса, борода, покрив голови) [6, с. 99]. І.І. Фуражкіна з цього приводу зазначає, що у межах освідкування, за наявності відповідних вказівок у постанові про провадження цієї слідчої дії, за допомогою спеціаліста можуть бути отримані зразки для порівняльного дослідження. Найбільш характерними видами зразків (порівняльних матеріалів) виступають: 1) змиви з рук, шиї, губ, зубів, тіла людини (одержують за допомогою ватних тампонів, змочених медичним спиртом); 2) нігтьові зрізи (зіскоби з-під нігтів); 3) зразки крові з пальця, вени; 4) відбитки пальців і долонь рук; 5) відбитки взуття; 6) відбитки ступенів ніг; 7) зразки поту, слини, сечі, потожирових речовин; 8) зразки волосся з голови; 9) сліди зубів (надкуси, відкуси), зліпки зубів, моделі зубних рядів [5, с. 147]. В.І. Пархоменко також слушно зауважує, що враховуючи, що у оглянутого затриманого на тілі, у порожнині рота, губ можуть бути невидимі сліди наркотиків, – необхідно проводити вилучення змивів з поверхонь долонь, пальців рук, порожнини рота, шиї; зіскрібок речовин з-під нігтів (за необхідності – зріз нігтів); вилучення зразків біологічних рідин (кров, слина, сеча); волосся (вуса, борода, покрив голови) [6, с. 99].

Важливе значення у процесі розслідування організації або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів має визначення моменту проведення цієї слідчої (розшукової) дії. В.І. Пархоменко рекомендує проводити освідкування перед допитом підозрюваного, обов'язково отримавши довідку лікаря про його стан, що дозволить оцінити отримані від нього відомості, оскільки у ряді випадків злочинці змінюють свої свідчення або відмовляються від них, посилаючись на стан наркотичного сп'яніння під час допиту [6, с. 98–99]. Крім того, підозрюваного доцільно піддати освідкуванню відразу ж після затримання і проведення інших невідкладних слідчих дій [6, с. 99]. Необхідно зазначити, що під час освідкування

особи, можуть бути оглянуті також предмети її одягу, зокрема спідня білизна, а результати такого огляду заносяться до протоколу освідчування особи і не вимагають складення окремого протоколу огляду.

Таким чином, освідчування по цій категорії справ доцільно проводити відразу ж після затримання і проведення інших процесуальних дій, а при необхідності і перед допитом.

Бажаним є застосування технічних засобів фіксування ходу і результатів освідчування. Зафіксованими на знімках можуть бути не всі події що відбувалися під час проведення цієї слідчої (розшукової) дії, а лише основна інформація, що має доказове значення, – сліди чи інші ознаки на тілі освідчуваної особи, для процесуального закріплення (виявлення) яких і призначалось освідчування, або місця, на яких такі ознаки відсутні. Результати застосування технічних засобів оформляються як додатки до протоколу і долучаються до матеріалів кримінального провадження. Ті додатки до протоколу освідчування (зазвичай зображення), демонстрація яких стороннім особам може розглядатись як образливе для освідчуваної особи зберігаються разом із матеріалами провадження в непрозорому конверті, опечатаному і завіреному підписами слідчого та інших учасників слідчої (розшукової) дії. З матеріалами провадження такі додатки для ознайомлення не надаються, і можуть бути надані для ознайомлення лише суду під час судового розгляду.

Діагностика стану наркотичного сп'яніння відбувається не лише на основі виявлення слідів від ін'єкцій.

Так, В.І. Махмудов зазначає, що відомо, що крім пошкоджень шкірного покриву при введенні наркотичного засобу за допомогою ін'єкцій, у ході огляду можливо діагностувати знаходження у стані наркотичного сп'яніння, виходячи з оцінки поведінки людини. Відмічено, що різні наркотичні засоби по-різному впливають на швидкість реакції, на сприйняття дійсності, зокрема на сприйняття часу. Так, під впливом тироксину, кофеїну, амфетаміну, гашишу або мескаліну час здається дуже довгим. Закис азоту, навпаки, викликає недооцінку тривалості тимчасових інтервалів. Деякі наркотичні засоби двояко діють на правильність сприйняття часу. Наприклад, хінін тривалі тимчасові інтервали як би розтягує, проте на сприйняття тривалості, коротше 15 хвилин, надає зворотну дію. Природно, що встановлення факту знаходження обстежуваного у стані наркотичного сп'яніння за допомогою тестування на правильність сприйняття тимчасових інтервалів – лише один з прийомів огляду [7, с. 108].

Нерідко діагностувати факт знаходження суб'єкта у стані наркотичного сп'яніння фахівець здатний візуально, на підставі емпіричних даних, що містять ознаки про вплив того або іншого наркотика на людський організм. Відмічено, що при сп'янінні опієм, морфієм, героїном, у обстежуваних відмічається блідість, сухість шкіри особи і тіла, різке звуження зіниць очей, у поведінці спостерігається млявість, розслаблення, благодушний настрій. При вживанні снодійних відмічається підвищене потовиділення і червоність особи, сонливість, слина стікає з куточків губ, очі блищать, зіниці розширені, хода похитується, пальці рук сильно тремтять, мова змінена, слова вимовляються невиразно, не домовляються до кінця. Як правило, такі особи озлоблені, поведуться грубо і активно.

При сп'янінні кофеїном і іншими збудливими наркотиками стан збуджений, спостерігається нервозність, гучний сміх, посилена жестикуляція. Обличчя червоніє, очі блищать. Темп мови прискорений, відповіді швидкі, легко зриваються нецензурні вирази [7, с. 108–109].

Так, В.М. Шевчук зазначає, що особи, що накурилися анаші, здаються млявими, сонними, злегка оглушеними, можуть несподівано повертатися, наслідуючи рухи людей, що знаходяться поруч. Їх стан може раптово мінятися: від вибуху веселості, сміху – до прояву тривоги, страху [8, с. 370].

Під час освідування у справах про організацію або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів необхідно дотримуватись заходів безпеки. В.І. Пархоменко з цього приводу пропонує залучати до проведення таких заходів як мінімум двох співробітників: один з яких здійснює огляд (освідування), другий страхує першого співробітника, щоб уникнути небажаних ексцесів з боку особи, що підлягає освідуванню. Крім того, другий співробітник може згодом бути визнаний свідком виявлення будь-яких доказів або внести ясність, якщо особа, яка підлягає освідуванню, висуватиме претензії з приводу порушення її прав при проведенні огляду (обшуку). Такі вимоги при проведенні таких дій викликані перш за все особливостями особи підозрюваного (обвинуваченого) [6, с. 100].

Отже, освідування є важливою і поширено слідчою (розшуковою) дією, тактичне забезпечення якої має велике значення. Крім того, для вдосконалення методики розслідування злочинів за фактами організації або утримання місць для незаконного вживання, виробництва чи виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів пропонується передбачити в ОВС посаду спеціаліста для виявлення у підозрюваній особі ознак вживання наркотичного засобу, оскільки за час доставлення вказаної особи до лікарні слідова картина і стан цієї особи змінюється.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.
2. Удалова Л.Д. Кримінальний процес України в питаннях і відповідях : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / Л.Д. Удалова, Н.З. Рогатинська. – К. : КНТ, 2009. – 154 с.
3. Удалова Л.Д. Кримінальний процес України. Особлива частина : [підруч.] / Л.Д. Удалова. – К. : Кондор, 2009. – 280 с.
4. Фонарев М.Ю. Досудебное производство по делам о преступлениях, связанных с незаконным оборотом наркотиков, осуществляемое органами дознания (организационные и уголовно-процессуальные вопросы) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / М.Ю. Фонарев. – М., 2004. – 226 с.
5. Фуражкина И.И. Противодействие расследованию наркопреступлений и пути его преодоления : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / И.И. Фуражкина. – Краснодар, 2004. – 205 с.
6. Пархоменко В.И. Взаимодействие следователей, оперативных работников и специалистов при расследовании уголовных дел о незаконном обороте наркотических средств и психотропных веществ : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В.И. Пархоменко. – М., 2005. – 230 с.
7. Махмудов В.И. Расследование преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, в приграничных регионах России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / В.И. орлы Махмудов. – Калининград, 2000. – 179 с.
8. Керівництво з розслідування злочинів : наук.-практ. посіб. / [В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова, В.А. Журавель та ін.] ; за ред. В.Ю. Шепітька. – Х. : Одиссей, 2009. – 960 с.

Отримано 15.05.2015

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.2/7

М.В. Карчевський,

доктор юридичних наук, професор

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Зроблена спроба визначення поняття “кризові тенденції кримінально-правового регулювання”, запропонована адаптація методу SWOT-аналізу для вирішення завдань стратегічного планування у сфері кримінально-правового регулювання. Цей метод полягає в оцінці внутрішніх та зовнішніх ресурсів певного проекту з позицій негативних та позитивних перспектив його розвитку. Враховуючи, що ефективним (у контексті прагматичної парадигми) кримінально-правове регулювання є тоді, коли обсяг фактичних соціальних витрат на його реалізацію відповідає обсягу необхідних соціальних витрат, зумовленому законодавчою та правозастосовною діяльністю у сфері кримінально-правового регулювання, запропонований зміст елементів матриці SWOT-аналізу.

Ключові слова: криза, кримінально-правове регулювання, SWOT-аналіз, стратегічне планування.

Сделана попытка определения понятия “кризисные тенденции уголовно-правового регулирования”, предложенная адаптация метода SWOT-анализа для решения задач стратегического планирования в сфере уголовно-правового регулирования. Этот метод заключается в оценке внутренних и внешних ресурсов определенного проекта с позиций негативных и позитивных перспектив его развития. Учитывая то, что эффективным (в контексте прагматической парадигмы) уголовно-правовое регулирование является тогда, когда объем фактических социальных расходов на его реализацию соответствует объему необходимых социальных расходов, обусловленному законодательской и правоприменительной деятельностью в сфере уголовно-правового регулирования, предложено содержание элементов матрицы SWOT-анализа.

Ключевые слова: кризис, уголовно-правовое регулирование, SWOT-анализ, стратегическое планирование.

An attempt of the definition of the concept “crisis tendencies of criminal and legal regulation” is done, an adaptation of a method of SWOT analysis for the solution of problems of strategic planning in the sphere of criminal and legal regulation is offered. This method consists in an assessment of internal and external resources of a certain project from the positions of negative and positive prospects of its development. Considering that effective one (in the context of a pragmatical paradigm) criminal and legal regulation becomes when the volume of actual social expenses on its realization is corresponding to the volume of necessary social expenses caused by legislative and law-enforcement activity in the sphere of criminal and legal regulation, the maintenance of elements of a matrix of SWOT analysis is offered.

Keywords: crisis, criminal and legal regulation, SWOT-analysis, strategic planning.

“Криза кримінального права” – достатньо поширена теза в сучасному науковому дискурсі. Водночас рівень концептуалізації цього явища, на нашу думку, є недостатнім. Користуючись правилом про те, що правильно записані умови задачі – половина успішного розв’язання, спробуємо сформулювати, що таке так звана “криза кримінального права”.

Як видається, найбільш прийнятною теоретичною базою для виконання цього завдання є прагматична парадигма кримінального права та концепція кримінально-правового регулювання.

З позицій прагматичної парадигми кримінальне право розглядається як система норм, яка, існуючими в ньому, та використовуваними ним засобами здатна визначати й легітимізувати право державної влади та спеціально уповноважених державних органів на застосування найбільш жорсткого насильства [1, с. 6]. При цьому воно має завжди розглядатися як *ultima ratio* (останній засіб) у державних можливостях впливу на значні негативні події в суспільстві [2, с. 81]. Застосування кримінального права є завжди видатковим. Видатки мають не лише матеріальний характер. Вони також виявляються й у криміналізації суспільства, певних демографічних та соціально-культурних наслідках. Тому оптимальний стан кримінального права, такий, якого слід добиватися, визначається його відповідністю до реальних соціальних потреб, відповідністю соціальних видатків на його реалізацію до значимості та захищеності охоронюваних благ [1, с. 3].

Наступною складовою теоретичної основи вирішення поставленого завдання є концепція кримінально-правового регулювання. На нашу думку, більш коректно вести мову не про кризу кримінального права, а про кризу або кризові тенденції кримінально-правового регулювання. Останнє, як відомо, здійснюється на двох рівнях – нормативному (законодавчому, правотворчому) та індивідуальному (правозастосовчому), тобто включає як законотворення, так і правозастосування. Законодавчий рівень кримінально-правового регулювання – це правове регулювання кримінально-правових суспільних відносин. Правозастосовчий рівень кримінально-правового регулювання – це правове регулювання конкретного кримінально-правового відношення, породженого вчиненням конкретного злочину, яке загальним чином врегульоване нормами кримінального права. Суб’єктами кримінально-правового регулювання на правотворчому рівні виступають Верховна Рада України, Конституційний Суд України (у частині визнання неконституційними окремих положень кримінального законодавства); на правозастосовчому рівні – суди загальної юрисдикції [7].

Ураховуючи зазначене, ефективним (у контексті прагматичної парадигми) кримінально-правове регулювання є тоді, коли обсяг фактичних соціальних витрат на його реалізацію відповідає обсягу необхідних соціальних витрат, зумовленому законотворчою та правозастосовною діяльністю у сфері кримінально-правового регулювання. Отже, ефективними законодавчими рішеннями у сфері кримінально-правового регулювання слід вважати такі, які забезпечують баланс соціальної значимості охоронюваних благ та обґрунтованого обсягу необхідних соціальних видатків, а саме того обсягу видатків, який держава та суспільство можуть виділити на забезпечення кримінально-правового регулювання. Ефективними рішеннями на правозастосовному рівні кримінально-правового регулювання слід вважати такі, які прийняті відповідно до чинного законодавства та вимагають здійснення соціальних витрат, що відповідають небезпечності конкретного вчиненого злочину.

Розглядаючи фактичний стан речей у правотворчості й правозастосуванні, багато дослідників зазначають, що сучасне кримінальне право переживає кризу [1, с. 116; 3]. При цьому різні дослідники звертають увагу на різні боки проблеми.

Так, властиву сучасному кримінальному законодавству перманентну диференціацію однотипних за своєю суттю злочинів Б.Г. Розовський називає “декристалізацією” та “поверненням у варварство”. Означений законотворчий підхід вступає в протиріччя з однією з основних закономірностей розвитку кримінального законодавства: від первинного поняття злочину, яке за змістом було примітивно простим та передбачало оцінку небезпеки посягання на конкретний матеріалізований предмет – крадіжка коня, крадіжка зброї, позбавлення ока тощо, до узагальнень (наприклад, крадіжка не коня, а крадіжка худоби), відмова від предметної індивідуалізації, поява видових узагальнень (крадіжка, шахрайство) [4, с. 30–31].

Заслугує на увагу позиція А.А. Музики, який вводить у науковий обіг поняття “кримінально-правові ризики”. На його думку, останні – це наслідки браку системності в правотворчості, а також непрофесійного застосування законодавства, відсутності знань про тлумачення закону і навичок у цій справі. Слід погодитися з дослідником у тому, що прорахунки законотворчої роботи на рівні правозастосовчої діяльності нерідко трансформуються в неправильну кваліфікацію певних видів суспільно небезпечних діянь, надмірно суворі або невинуватно м’які вирокі, необґрунтовані рішення щодо звільнення від кримінальної відповідальності [5, с. 100–101].

Узагальнюючи висловлені в науці положення, можна зазначити, що спостерігається інфляція кримінальної правотворчості при зростанні злочинності та зростаючих видатках суспільства на підтримку реалізації кримінального закону. Враховуючи наведені раніше теоретичні положення щодо раціональної парадигми та кримінально-правового регулювання, можна сформулювати такий висновок: *кризові тенденції кримінально-правового регулювання (криза кримінально-правового регулювання) є тоді, коли внаслідок законодавчих рішень та судової практики соціальні видатки, які необхідно здійснити на реалізацію кримінально-правового регулювання, перевищують обсяг соціальних видатків, що фактично можуть бути виділені державою та суспільством для цього.*

Чи наявні кризові тенденції в системі сучасного кримінально-правового регулювання? Відповідь має бути позитивною.

Наприклад, не можна казати, що на сьогодні застосування кримінального права є адекватним засобом забезпечення соціальної потреби у функціонуванні інформаційних технологій, коли більш ніж третина вироків, пов’язаних із застосуванням ст. 361 Кримінального кодексу України (далі – КК України), являють собою засудження за несанкціоноване підключення до телевізійної або телефонної мережі. Навряд чи можна вести мову про ефективну протидію розповсюдженню шкідливих програм, коли 53 % вироків, пов’язаних із застосуванням ст. 361-1 КК України, – це засудження за збут дисків із копіями комп’ютерних вірусів – принципово застарілу та непоширену форму розповсюдження подібної продукції в реальній дійсності. Узагалі сумнівною, особливо в системі “видатки – результат”, видається ефективність застосування законодавства про кримінальну відповідальність за злочини у сфері інформаційних технологій, коли понад 50% судових рішень пов’язані з кримінально-правовою оцінкою діянь, суспільна небезпечність яких є спірною¹. Додаткових аргументів

¹ До таких судових рішень були віднесені ті, в яких суспільно небезпечні наслідки полягають виключно в знищенні, витоку, зміні комп’ютерної інформації чи інформації, що передається мережами електрозв’язку, а шкода, заподіяна відносинам, в межах яких використовувалася певна інформаційна технологія, не досліджувалася. Специфіка посягань на інформаційну безпеку полягає в тому, що їх суспільна небезпечність визначається значенням тих суспільних відносин, у межах яких використовується певна інформація (управління підприємством, забезпечення безпеки виробництва, виконання функцій держави тощо). Саме тому суспільна небезпечність посягань, наслідки яких полягають виключно в заподіянні певної шкоди інформації, видається спірною.

для таких висновків додає й значна частина вироків, у яких покарання признається з випробуванням (71%) [6, с. 220, 221, 466–511].

Чинна норма про відповідальність за порушення авторського права на програмне забезпечення (ст. 176 КК) вимагає притягнення до кримінальної відповідальності як мінімум 20 % дорослого населення країни. Так званих “продвинутих” користувачів персональних комп’ютерів, які працюють не тільки з текстовими редакторами, але й використовують спеціальне програмне забезпечення для роботи з графікою, відео тощо.

Відсутність закону про кримінальні проступки не дозволяє ефективно використовувати ресурси правоохоронних органів для проведення якісного розслідування кримінальних правопорушень.

Варто зазначити, що наведені приклади – це далеко неповний перелік показників неефективності сучасного кримінально-правового регулювання. Бюджети органів державної влади у сфері кримінальної юстиції збільшуються, але збільшення відчуття безпеки в громадян не спостерігається. У таких умовах постає проблема управління, менеджменту кримінально-правовим регулюванням. Масштаб проблеми, система регулювання, що склалася фактично, велика кількість різноманітних, різнопрофільних чинників кримінально-правового регулювання вимагають звернення до наукових розробок у сфері стратегічного планування.

Достатньо перспективним у цьому контексті слід визнати метод SWOT-аналізу (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) Цей вид стратегічного планування полягає в оцінці внутрішніх та зовнішніх ресурсів певного проекту з позицій негативних та позитивних перспектив його розвитку. Враховуючи, що ефективним (у контексті прагматичної парадигми) кримінально-правове регулювання є тоді, коли обсяг фактичних соціальних витрат на його реалізацію відповідає обсягу необхідних соціальних витрат, зумовленому законотворчою та правозастосовчою діяльністю у сфері кримінально-правового регулювання, пропонується такий зміст елементів матриці SWOT-аналізу:

Належність чинників	Рівень кримінально-правового регулювання	Позитивний вплив	Негативний вплив
Внутрішнє середовище	Законодавчий	Чинники здійснення ефективного вдосконалення кримінального законодавства (Strengths)	Чинники, що зменшують ефективність правотворчої роботи, зумовлюють прийняття неефективних рішень (Weaknesses)
	Правозастосовчий	Чинники формування ефективної судової практики (Strengths)	Чинники неефективних судових рішень (Weaknesses)
Зовнішнє середовище	Законодавчий	Соціальні, економічні, політичні та інші чинники підвищення ефективності законотворчої роботи у сфері кримінально-правового регулювання (Opportunities)	Зовнішні вірогідні чинники, які можуть ускладнити ефективну законотворчість у сфері кримінально-правового регулювання
	Правозастосовчий	Соціальні, економічні, політичні та інші чинники підвищення ефективності правозастосування у сфері кримінально-правового регулювання (Opportunities)	Зовнішні вірогідні чинники, які можуть ускладнити формування ефективної судової практики (Threats)

Систематизація досліджуваних чинників у такий спосіб дає можливість побудови обґрунтованих стратегій розвитку кримінально-правового регулювання, встановлення актуальних напрямів наукових досліджень, визначення в разі організації моніторингового дослідження динаміки кримінально-правового регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Жалинский А.Э.* Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ / А.Э. Жалинский. – М. : Проспект, 2008. – 400 с.
2. *Стрельцов Є.Л.* Доктринальне визначення необхідних “збудників” процесів криміналізації та декриміналізації, педалізації та депеналізації / Є.Л. Стрельцов // 10 років чинності Кримінального кодексу України: проблеми застосування, удосконалення та подальшої гармонізації із законодавством європейських країн : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 жовтня 2011 р. / редкол. : В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Право, 2011. – С. 78–82.
3. *Костенко А.Н.* Почему кража является преступлением? О мировоззренческих основах уголовного правоведения / А.Н. Костенко // Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблеми застосування і перспективи удосконалення: тези доповідей та повідомлень учасників Міжнародного симпозіуму, 21–22 вересня 2012 р. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – С. 340–343.
4. Кримінальне право (Особлива частина) : підручник / за ред. О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. Т. 2 – Луганськ : Видавництво “Елтон-2”, 2012. – 780 с.
5. *Музыка А.А.* Кримінально-правові ризики: постановка наукової проблеми / А.А. Музыка // 10 років чинності Кримінального кодексу України: проблеми застосування, удосконалення та подальшої гармонізації із законодавством європейських країн : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 жовтня 2011 р. / редкол. : В. Я. Тацій (голов. ред.), В. І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Право, 2011. – С. 98–103.
6. *Карчевський М.В.* Кримінально-правова охорона інформаційної безпеки України : монографія / М.В. Карчевський ; МВС України, Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – 528 с.
7. *Наден О.В.* Теоретичні основи кримінально-правового регулювання в Україні : монографія / О.В. Наден ; Нац. ун-т “Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого”. – Х. : Право, 2012. – 266 с.

Отримано 26.05.2015

Є. Лащук,

кандидат юридичних наук, доцент

МЕТА І ЗАВДАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті висвітлюється наукове дослідження мети і завдань кримінально-правової політики України, а також результати такого дослідження – авторське визначення аналізованих понять.

Наведена пропозиція доповнити Кримінальний кодекс України окремою статтею, в якій передбачити справжні завдання законодавства України про кримінальну відповідальність, а саме: відшкодування шкоди, завданої злочином або іншим діянням особи, що містить у собі ознаки злочину; притягнення до кримінальної відповідальності та покарання особи, яка вчинила злочин; недопущення притягнення до кримінальної відповідальності та покарання особи, яка не є винною у вчиненні злочину; забезпечення гуманного ставлення до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, та до особи, яка вчинила діяння, що не містить у собі ознак складу злочину.

Ключові слова: кримінально-правова політика, мета кримінально-правової політики, завдання кримінально-правової політики.

В статье освещается научное исследование цели и задач уголовно-правовой политики Украины, а также результаты этого исследования – авторское определение анализируемых понятий.

Представлено предложение дополнить Уголовный кодекс Украины отдельной статьей, в которой предусмотреть настоящие задачи законодательства Украины об уголовной ответственности, а именно: возмещение вреда, причиненного преступлением или иным действием лица, которое содержит в себе признаки преступления; привлечение к уголовной ответственности и наказание лица, совершившего преступление; недопущение привлечения к уголовной ответственности и наказания лица, которое не является виновным в совершении преступления; обеспечение гуманного отношения к лицу, признанному виновным в совершении преступления, и к лицу, совершившему деяние, которое не содержит в себе признаков состава преступления.

Ключевые слова: уголовно-правовая политика, цель уголовно-правовой политики, задачи уголовно-правовой политики.

The research of the purpose and problems of criminal and legal policy of Ukraine, as well as the results of this research – author's definition of analyzed concepts, are covered in paper.

The offer to supplement the Criminal Code of Ukraine with separate article in which to provide several real tasks of the legislation of Ukraine on criminal liability is substantiated, namely: indemnification, caused by a crime or other action of the person which comprises crime signs; criminal prosecution and punishment of the person who committed a crime; prevention of criminal prosecution and punishment of the person who isn't guilty in the commission of crime; providing the humane attitude towards the person found guilty of the commission of crime and to the person who made act which doesn't comprise corpus delicti signs.

Keywords: criminal and legal policy, purpose of criminal and legal policy, problem of criminal and legal policy.

Питання щодо визначення мети і завдань кримінально-правової політики без перебільшення можна вважати стрижневим при вирішенні такої складної наукової проблеми, як розроблення вчення про кримінально-правову політику.

У цьому контексті варто нагадати про те, що наукові дослідження з проблем кримінальної політики вже доволі активно здійснювалися в XIX столітті. Так, у своїй відомій праці “Завдання кримінальної політики”, що була опублікована російською мовою в 1895 р., Франц фон Ліст (*Franz von Liszt*) запропонував визначати кримінальну політику (в широкому розумінні цього поняття) як системну сукупність підстав, що ґрунтуються на науковому дослідженні причин злочину і впливу покарання, – підстав, відповідно до яких держава за допомогою покарання і однорідних йому інститутів повинна протидіяти злочину [1, с. 7]. Значний внесок у розробку аналізованого поняття зробив також М. П. Чубинський, на думку якого, кримінальна політика є складовою науки кримінального права; вона має виробити вказівки для найкращої постановки в державі справи кримінального правосуддя як шляхом соціальних реформ, так і шляхом створення найкращого кримінального законодавства [2, с. 78]. С. К. Гогель визначав кримінальну політику як вчення про вже наявні заходи боротьби зі злочинністю [3, с. 3].

Отже, з’ясуємо, що таке поняття “мета” взагалі й у контексті аналізованої наукової проблеми зокрема. У філософській енциклопедичній літературі зазначається, що мета (ціль) – це ідеальний або реальний предмет свідомого чи несвідомого прагнення суб’єкта; фінальний результат, на який навмисно спрямований процес. Як філософська проблема поняття “мета” виникає в грецькій філософії, починаючи з епохи Сократа. Слово “мета” (φῑλῑτ) найчастіше у філософських текстах означає “кінець”, “завершення” [4, с. 437]. У іншому словнику поняття мети розкривається так: “один з елементів поведінки і свідомої діяльності людини, який характеризує передбачення в мисленні результату діяльності та шляхи його реалізації за допомогою певних засобів. Мета виступає як спосіб інтеграції різних дій людини в певну послідовність або систему. Аналіз діяльності як цілеспрямованої передбачає виявлення невідповідності між наявною життєвою ситуацією і метою; досягнення мети є процесом подолання цієї невідповідності” [5, с. 727].

Аристотель зазначав, що кінцева мета в усіх науках і мистецтвах – досягнення щастя. Найвище щастя є основоположною метою найголовнішої з-поміж усіх наук чи мистецтв – політики [6, с. 84].

Зважаючи на те, що кримінально-правова політика виступає складовою більш широкого поняття – правової політики, мета останньої підпорядковує собі мету кримінально-правової політики. Тобто при визначенні мети політики, що виступає предметом нашого дослідження, слід орієнтуватися на відповідні характеристики більш широкого поняття. Так, мета правової політики – це ідеальна модель певного соціально значимого результату, що встановлюється суб’єктами правової політики в процесі розробки та реалізації концепції подальшого розвитку і вдосконалення правової системи суспільства [7, с. 57].

Що стосується кримінально-правової політики, то її мета зумовлена, передусім, інтересами суб’єкта цієї політики. Не буде, напевне, перебільшенням твердження про те, що суб’єкт кримінально-правової політики – держава – заінтересована в максимальній безпеці своїх громадян у контексті рівня злочинності, тому центральною метою кримінальної політики (кримінально-правової, кримінологічної, кримінально-процесуальної, кримінально-виконавчої) є досягнення належного стану такої безпеки.

Принагідно зазначимо, що “кримінальна безпека”, яку досліджує О.О. Білоусова, – це здатність держави і суспільства активно протистояти посяганням злочинних співтовариств та окремих злочинців на життєво важливі інтереси громадян України, держави і суспільства та нейтралізувати загрози, що надходять від них, перетворюється на інтегративне соціально-політичне поняття, що охоплює різноманітні категорії, сфери впливу і галузі застосування [8]. Позитивно сприймаючи доцільність виокремлення аналізованого поняття, ми не вважаємо використаний автором термін правильним. На нашу думку, безпека громадян (у науковому розумінні) не може бути кримінальною (тобто злочинною); у цьому випадку слід вести мову про рівень криміногенності (тобто про безпеку, що залежить від криміногенних чинників).

Водночас головна мета кримінально-правової політики має співпадати з метою кримінальної політики в цілому – це досягнення такого стану суспільних відносин, за якого рівень криміногенності в державі буде мінімальним, а безпека громадян України – максимальною. Звичайно, ж ми не ведемо мову в цьому випадку про абсолютну безпеку для громадян. В умовах багатомільйонного населення держави вона неможлива апріорі. Йдеться про якомога максимальний рівень безпеки, за якого відсоток кількості вчинених злочинів на душу населення тяжіє до об'єктивно можливого мінімуму.

У цьому контексті можна погодитися з позицією тих вчених, які зазначають, що завданням державної політики боротьби зі злочинністю є забезпечення максимально можливого обмеження злочинності, зведення її до такого рівня, за якого злочинність перестає бути загрозою національній безпеці, що може підірвати устої життя суспільства, завадити його розвитку [9, с. 24]. Про досягнення стану безпеки як мету кримінально-правової політики (щоправда тільки в контексті інформаційної безпеки) зазначає у своїх тезах вітчизняна дослідниця Н. А. Савінова [10, с. 154].

Зміст мети і завдань кримінальної політики частково (тобто лише у сфері протидії корупції) висвітлено в такому відомому програмному документі, як Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки, затвердженому Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки”. Так, у Розділі 2 цього документа “Формування та реалізація державної антикорупційної політики” визначено мету останньої: “<...> створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки в подоланні корупції”.

Не можна оминати увагою й такий важливий нормативно-правовий акт, як Закон України “Про основи національної безпеки України” від 19 червня 2003 р. № 964-IV, у ст. 8 якого, зокрема, зазначено, що з урахуванням геополітичної і внутрішньої обстановки в Україні діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні та нейтралізації зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці, захисті суверенітету і територіальної цілісності України, безпеки її прикордонного простору, піднесенні економіки країни, забезпеченні особистої безпеки, конституційних прав і свобод людини і громадянина, **викоріненні злочинності** (виділено нами – Є. Л.), вдосконаленні системи державної влади, зміцненні законності і правопорядку та

збереженні соціально-політичної стабільності суспільства, зміцненні позицій України у світі, підтриманні на належному рівні її оборонного потенціалу і обороноздатності, радикальному поліпшенні екологічної ситуації.

У контексті передбаченого законом і виділеного нами гасла доречно пригадати М.П. Чубинського, який хоча й не в такій категоричній формі, проте зазначав, що кримінальна політика має головне, але не єдине завдання, – боротьбу зі злочинністю [2, с. 78]. З цього приводу відомий класик юриспруденції Л.Є. Владимиров написав: “Не можна проголошувати метою правосуддя боротьбу зі злочинністю. Насправді, більш зручно та успішно можна було б вести боротьбу, якби злочинців фізично знищували. Але держава не воює з хворими та невихованими” [11, с. 82]. Зміст зазначених документів свідчить про те, що з тих часів мало що змінилося. Щодо “ліквідації злочинності” наголошують і сучасні кримінологи [12, с. 7; 13, с. 4].

Плуралізмом позицій з цього приводу вирізняються українські вчені. Так, В.І. Борисов зазначає, що політика держави у сфері боротьби зі злочинністю має знизити її рівень та забезпечити соціальний стан, що відповідає потребам захисту суспільства від злочинів [14, с. 68].

На думку В.К. Грищука, кримінальна політика України ставить своєю метою забезпечення законності й правопорядку, побудову суверенної й незалежної, демократичної, соціальної й правової держави, громадського суспільства в Україні [15, с. 6].

А.А. Митрофанов вважає, що визначальним завданням державної політики на сучасному етапі має стати максимальна концентрація зусиль усіх гілок влади та органів місцевого самоврядування на комплексному здійсненні радикальних економічних, правових, організаційних та силових заходів щодо рішучого обмеження всіх видів злочинних проявів, особливо таких, як посягання на життя та здоров'я, права та інтереси особи, хабарництво, економічна, наркотична злочинність тощо. Саме в цьому і має знайти свій прояв правова, у тому числі і кримінально-правова політика держави у сфері протидії злочинності [16, с. 3].

Як зазначає П.Л. Фріс, основна, генеральна ціль кримінально-правової політики – зниження рівня злочинності в країні. Однак вона може мати і деякі варіанти. Так, на відповідних етапах розвитку суспільства вона може трансформуватися в ціль стабілізації злочинності або навіть у зниження темпів її росту. Генеральна ціль складається з окремих елементів, якими виступають цілі в різних напрямках кримінально-правової політики. При цьому для різних напрямів цілі можуть визначатися по-різному – для одних зниження злочинності, для інших – стабілізація, для третіх – зменшення динаміки приросту. Можлива відповідна диференціація і в середині кожного напрямку [17, с. 47].

Вчений вибудував цілу систему основних цілей кримінально-правової політики, які ним структуровані так: зниження рівня злочинності в країні; прийняття під кримінально-правову охорону найважливіших суспільних відносин, благ та інтересів, які мають загальносуспільне значення; притягнення до відповідальності всіх осіб, які вчинили порушення кримінально-правових приписів і не користуються правом на звільнення від кримінальної відповідальності; звільнення від кримінальної відповідальності максимально можливого кола осіб, притягнення до відповідальності яких не може вважатися відповідним, виходячи із мети спеціальної превенції; призначення покарання, яке є відповідним ступеню суспільної небезпеки діяння та особи винного; економія кримінальної репресії; попередження злочинності (загальна та спеціальна превенція) на підставі здійснення максимального впливу на осіб з нестійкою морально-правовою установкою; формування правосвідомості громадян [17, с. 47–48].

У контексті зазначеного одразу виникає таке запитання: чи правильним є виділення декількох цілей; може повинна існувати одна мета (ціль) і декілька завдань, що з неї випливають? Насправді таке запитання не повинно ставитися взагалі.

Завдання – це проблемна ситуація з явно заданою метою, яку необхідно досягти; в більш вузькому сенсі завданням також називають саму цю мету, подану в рамках проблемної ситуації, тобто те, що потрібно зробити. У першому значенні завданням можна назвати, наприклад, ситуацію, коли потрібно дістати предмет, що знаходиться дуже високо; друге значення випливає із вказівки: “Ваше завдання – дістати цей предмет”. У вузькому значенні завданням є ситуація з відомим початковим станом системи і кінцевим станом системи, причому алгоритм досягнення кінцевого стану від початкового відомий (на відміну від проблеми, у випадку якої алгоритм досягнення кінцевого стану системи не відомий). У більш широкому сенсі під завданням також слід розуміти те, що потрібно виконати – будь-яке завдання, доручення, справа, – навіть за відсутності різних ускладнень або перешкод у виконанні. На відміну від функції, яка може здійснюватися постійно, завдання може бути вирішеним [18].

Отже, кожне завдання передбачає наявність певної проблеми, що підлягає вирішенню, в чому власне й полягає мета кожного завдання – бути вирішеним.

Завдання кримінальної політики частково висвітлено в окремих нормативно-правових актах. Передусім такі завдання безпосередньо визначено в самому законі: “Кримінальний кодекс України має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам” (ст. 1).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1209-р “Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року” передбачено, зокрема, такі очікувані результати від реалізації цієї Концепції: зменшення кількості вчинюваних правопорушень, забезпечення захисту громадян від протиправних посягань, покращення міжнародного іміджу України, підвищення рівня її інвестиційної привабливості, а також довіри населення до правоохоронних органів; підвищення ефективності заходів, що здійснюються правоохоронними органами для забезпечення правопорядку, створення науково обґрунтованої системи проведення моніторингу їх ефективності; активізація міжнародного співробітництва, зокрема між Україною та Європейським Союзом, а також співробітництва між центральними і місцевими органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, неурядовими організаціями та громадськістю; підвищення рівня поінформованості населення про стан правопорядку в державі, профілактика правопорушень та особистий захист громадян від протиправних посягань; удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності, профілактики правопорушень та активізації участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі; покращення просвітницької діяльності, спрямованої на формування в населення негативного ставлення до протиправних діянь; підвищення рівня технічного та наукового забезпечення органів внутрішніх справ щодо профілактики правопорушень шляхом залучення сил та засобів центральних і місцевих органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Не складно помітити, що очікувані результати від реалізації цієї Концепції власне і є цілями вирішення відповідних проблемних завдань. Однак ті положення Кримінального кодексу України, що передбачені ст. 1, містять утім не завдання,

а скоріше функцію (призначення) закону України про кримінальну відповідальність, оскільки завдання передбачає момент його вирішення. Вести мову про кінцевий момент правового забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку тощо щонайменше видається некоректним, адже таке правове забезпечення повинно тривати постійно.

Отже, Кримінальний кодекс України необхідно доповнити окремою статтею, в якій передбачити справжні завдання законодавства України про кримінальну відповідальність, а саме: відшкодування шкоди, завданої злочином або іншим діянням особи, що містить у собі ознаки злочину; притягнення до кримінальної відповідальності та покарання особи, яка вчинила злочин; недопущення притягнення до кримінальної відповідальності та покарання особи, яка не є винною у вчиненні злочину; забезпечення гуманного ставлення до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, та до особи, яка вчинила діяння, що не містить у собі ознак складу злочину.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лист Ф. Задачи уголовной политики. Преступление как социально-патологическое явление / Ф. Лист; сост. предисл. В.С. Овчинского. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 110 с.
2. Чубинский М.П. Очерки уголовной политики : понятие, история и основные проблемы уголовной политики как составного элемента науки уголовного права / М.П. Чубинский; сост. и вступ. статья В.С. Овчинского, А.В. Федорова. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 435 с.
3. Гогель С.К. Курсъ уголовной политики въ связи съ уголовной социологией / С.К. Гогель, прив.-доц. Имп. Спб. ун-та, проф. Психоневрол. ин-та. – С.-Пб. : Юрид. кн. скл. "Право", 1910. – 511 с.
4. Доброхотов А.Л. Цель / А.Л. Доброхотов // Новая философская энциклопедия: в 4 т. / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В.С. Степин. – М. : Мысль, 2000–2001. – Т. 4: Т – Я. – 2001. – 605 с.
5. Огурцов А.П. Цель / А.П. Огурцов // Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов – М. : Сов. Энциклопедия, 1983. – 840 с.
6. Арістотель Політика / Арістотель; пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. – К. : Основи, 2000. – 239 с.
7. Нырков В.В. Цель правовой политики / Правовая политика : словарь и проект концепции / В.В. Нырков; под ред. А.В. Малько. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО "Саратовская государственная академия права", 2010. – 276 с.
8. Білоусова О.О. Поняття і ознаки кримінальної безпеки країни / О.О. Білоусова // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 83–87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11bookbk.pdf>.
9. Алексеев А.И. Основы государственной политики борьбы с преступностью в России. Теоретическая модель / А.И. Алексеев, М.П. Журавлев, А.Я. Сухарев. – М. : Норма, 1997. – 64 с.
10. Савінова Н.А. До питання про доктрину кримінально-правової політики забезпечення інформаційного суспільства в Україні / Н.А. Савінова // Політика в сфері боротьби зі злочинністю : Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (1-2 березня 2013 року, м. Івано-Франківськ). – Івано-Франківськ : Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2012. – 307 с.
11. Владимиров Л.Е. Уголовный законодатель как воспитатель народа / Л.Е. Владимиров. – М. : Поставщик Двора Его Величества Товарищество Скоропеч. А.А. Левенсон, 1903. – 244 с.
12. Гребцов О.В. Уголовная политика современной России и предупреждение преступности / О.В. Гребцов : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. – Санкт-Петербург, 2000. – 17 с.
13. Третьяков И.Л. Уголовная политика России : общетеоретические и прикладные проблемы / И.Л. Третьяков : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. – Санкт-Петербург, 2006. – 384 с.
14. Борисов В.І. Сучасна політика держави у сфері боротьби зі злочинністю та її напрямки / В.І. Борисов // Питання боротьби зі злочинністю : Збірник наук. праць / Ред. кол. : Ю.В. Баулін (голов. ред.) та ін. – Випуск 15. – Харків : Вид-во "Кроссрод", 2008. – 324 с.

15. *Грищук В.К.* Кримінальне право України. Загальна частина : навчальний посібник / В.К. Грищук. – К. : Видавничий дім “Ін Юре”, 2006. – 568 с.

16. *Митрофанов А.А.* Основні напрямки кримінально-правової політики в Україні: формування та реалізація: дис. ... канд. юрид. наук / А.А. Митрофанов. – Одеса, 2005. – 186 с.

17. *Фріс П.Л.* Кримінально-правова політика України : дис. ... докт. юрид. наук / П.Л. Фріс. – К., 2005. – 440 с.

18. *Брушлинский А.В.* Психология мышления и кибернетика / А.В. Брушлинский. – М. : Мысль, 1970. – 191 с.

Отримано 14.04.2015

М.О. Свірін,
кандидат юридичних наук

ЗАХОДИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

У статті досліджені зміни до Кримінального кодексу України, узагальнені зауваження та різні наукові підходи до запровадження в Україні заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. Підставою звернення автора до зазначеної проблематики стало те, що на сьогодні аналізу цих норм присвячена невелика кількість наукових робіт, а їх практичне застосування взагалі відсутнє. Здійснено спробу наголосити на найбільш очевидних проблемах у регламентації таких заходів та висловити своє бачення щодо подальшого розвитку інституту відповідальності юридичних осіб в Україні.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, заходи кримінально-правового характеру, юридична особа, законодавство про кримінальну відповідальність.

В статье исследованы изменения к Уголовному кодексу Украины, обобщены замечания и разные научные подходы к введению в Украине мер уголовно-правового характера к юридическим лицам. Основанием обращения автора к этой проблематике явилось то, что сегодня анализу этих норм посвящено небольшое количество научных работ, а их практическое применение вообще отсутствует. Предпринята попытка отметить наиболее очевидные проблемы регламентации таких мер и высказать свое видение относительно дальнейшего развития института ответственности юридических лиц в Украине.

Ключевые слова: уголовная ответственность, меры уголовно-правового характера, юридическое лицо, законодательство об уголовной ответственности.

Paper investigates the changes to the Criminal Code of Ukraine, several comments and different scientific approaches to the introduction in Ukraine the measures of criminal-legal nature of legal persons are summarized. The reason of the author's attention to this problem was the fact that the analysis of these norms is dedicated to a small number of scientific works and their practical application is non-existent. An attempt was made to highlight some of the more obvious problems of regulation of such measures and to express author's vision on the future development of the institution of the liability of legal persons in Ukraine.

Keywords: criminal responsibility, measures of criminal and legal character, legal entity, legislation on criminal responsibility

Актуальність досліджених у цій статті питань полягає в необхідності наукового осмислення та аналізу застосування внесених до Загальної частини Кримінального кодексу України доповнень (далі – КК України) щодо заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб. Ці зміни були запроваджені Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб” від 23 травня 2013 року.

Незважаючи на те, що зазначені зміни до кримінального законодавства України були прийняті достатньо недавно, норми щодо заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб вже тричі зазнали законодавчих змін (закони № 1207-VII від 15.04.2014, № 1261-VII від 13.05.2014, № 317-VIII від 09.04.2015).

Слід зазначити, що загальним правилом (одним із постулатів) вітчизняної кримінально-правової доктрини України є те, що кримінальній відповідальності підлягає тільки фізична особа. Згідно зі ст. 18 КК України суб'єктом злочину визнається фізична осудна особа, яка вчинила злочин у віці, з якого може наставати кримінальна відповідальність. Це ознаки так званого загального суб'єкта, які є обов'язковими для будь-якого складу злочину. Відповідно, юридичні особи (підприємства, організації, установи, політичні партії, громадські організації тощо) не є суб'єктами злочинів в Україні. Однак питання щодо доцільності запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб протягом тривалого часу активно обговорюється в юридичній літературі і залишається дискусійними [9, с. 96–100; 8, с. 4–5; 4; 5, с. 181–192].

Слід зазначити, що на думку більшості науковців, які прийняли участь у цій дискусії, запровадження відповідальності юридичних осіб в межах кримінального законодавства України є поспішним і необґрунтованим, а також суперечить принципам кримінального права України. Зокрема, традиційно наголошується, що юридичні особи в Україні не можуть підлягати кримінальній відповідальності внаслідок неможливості визначення вини такої особи в скоєнні кримінального правопорушення, відсутності науково обґрунтованої системи кримінальних покарань юридичних осіб тощо. Також стверджується, що кримінальна відповідальність юридичних осіб не відповідає фундаментальним принципам кримінального права: принципу особистої винної відповідальності та принципу індивідуалізації кримінальної відповідальності і покарання [3].

Так, необґрунтованість та поспішність встановлення відповідальності юридичних осіб на теренах України шляхом теоретичного аналізу новел чинного законодавства про кримінальну відповідальність доводить Шинкарьов Ю.В. [9]; Пасека О.Ф. проаналізував регламентацію заходів кримінально-правового характеру та їх співвідношення з можливою кримінальною відповідальністю юридичних осіб, проблеми, які спричинені відповідним доповненням КК України [6, с. 257]; Берзін П.С. і Гацелюк В.О. розглянули окремі проблеми застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб [2].

Прихильники протилежної точки зору вважають, що вчинок особи (як фізичної, так і юридичної) є єдиною формою, в якій воля може знайти своє об'єктивне вираження. Зазначається, що принцип індивідуалізації покарання ставить проблему лише технічного характеру, тобто проблему розподілу тягаря кримінальної відповідальності, оскільки така відповідальність юридичних осіб не виключає притягнення до неї і фізичних осіб [3].

На нашу думку, не з усіма зазначеними та іншими авторами, які критикують ці новели до кримінального законодавства, можна погодитися беззаперечно. Так, вести мову про кримінальну відповідальність юридичної особи, а отже, і про юридичну особу як суб'єкта кримінального правопорушення є некоректним. Кримінальне правопорушення, що виписане у Особливій частині КК України, може бути вчинене тільки фізичною особою, яка, відповідно, і є суб'єктом правопорушення. Водночас законодавець не використовує термін “кримінальна відповідальність” стосовно юридичних осіб і в законі йде мова про заходи кримінально-правового характеру щодо таких осіб.

З огляду на євроінтеграційний курс нашої держави, прагнення дотримуватися Сорока Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і стати учасницею Палермської Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р., що набула чинності для України 21.05.2004, визначення критеріїв притягнення до відповідальності юридичних осіб і подальше їх застосування є очевидним. Як зазначає Батраченко Т.С., однією з найактуальніших проблем під час проведення кримінально-правових реформ у сучасних країнах світу є кримінальна відповідальність юридичних осіб. Аналіз діяльності юридичних осіб засвідчує, що складна організаційна структура підприємств, значна кількість осіб, залучених у сферу цієї діяльності, а також певна децентралізація управління сприяють збільшенню фактів учинення протиправних дій, у тому числі корупційних. На думку автора, виникла потреба запровадити прямі санкції безпосередньо до юридичної особи, що дозволить посилити контроль за негативними наслідками господарської діяльності [1, с. 98].

У ряді країн світу, зокрема у США та Англії, кримінальна відповідальність юридичних осіб і деяких інших корпорацій існує вже протягом декількох десятиліть, тому питання про таку відповідальність для юристів цих країн давно перестало бути дискусійним. Водночас у деяких країнах (ФРН, Швеції, Італії, Іспанії, Швейцарії) встановлена так звана “квазікримінальна” (адміністративно-кримінальна) відповідальність юридичних осіб. Характерною ознакою такої відповідальності є те, що законодавство не визнає юридичних осіб суб’єктами злочину, але у низці випадків, зокрема передбачених окремими нормативними актами, до них можуть застосовуватися різноманітні кримінальні санкції [3].

Слід зазначити, що крок українського законодавця до запровадження заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб в основному відповідає ознакам, притаманним інституту “квазікримінальної” відповідальності, що знайшов поширення в Європі. Проте ці заходи ще не адаптовані до вітчизняного і, в першу чергу, кримінального законодавства.

Розглядаючи зазначені новели законодавства, доцільно зауважити, що вони знайшли своє закріплення не лише в Законі України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб” від 23 травня 2013 року. Так, Законом України “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” від 14.10.2014 № 1702-VII передбачено, що його дія поширюється на громадян України, іноземців та осіб без громадянства, фізичних осіб-підприємців, а також *на юридичних осіб, їх філії, представництва та інші відокремлені підрозділи, що забезпечують проведення фінансових операцій на території України та за її межами відповідно до міжнародних договорів України (ч. 1 ст. 2. Сфера застосування Закону).* Крім того, відповідно до ч. 2 ст. 24 зазначеного Закону *юридичні особи, які здійснювали фінансові операції з легалізації (відмивання) доходів одержаних злочинним шляхом, або фінансували тероризм чи розповсюдження зброї масового знищення, можуть бути ліквідовані за рішенням суду.*

Безпосередньо аналізуючи норми, якими доповнено КК України, слід зазначити, що новим Розділом XIV-І “Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб”, який містить дев’ять статей (96³ – 96¹¹), встановлено підстави, види та порядок застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру.

Так, підставами для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру відповідно до ч. 1 ст. 96-3 КК України є:

- вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із злочинів, передбачених у статтях 209 і 306, частинах першій і другій статті 368-3, частинах першій і другій статті 368-4, статтях 369 і 369-2 КК України;

- незабезпечення виконання покладених на її уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що призвело до вчинення будь-якого із злочинів, передбачених у статтях 209 і 306, частинах першій і другій статті 368-3, частинах першій і другій статті 368-4, статтях 369 і 369-2 КК України;

- вчинення її уповноваженою особою від імені юридичної особи будь-якого із злочинів, передбачених у статтях 258-258-5 КК України, а також від імені та в інтересах юридичної особи ряду інших злочинів.

При цьому злочини визнаються вчиненими в інтересах юридичної особи, якщо вони призвели до отримання нею неправомірної вигоди або створили умови для отримання такої вигоди, або були спрямовані на ухилення від передбаченої законом відповідальності.

Під уповноваженими особами юридичної особи відповідно до цієї норми слід мати на увазі службових осіб юридичної особи, а також інших осіб, які згідно з законом, установчими документами юридичної особи чи договором мають право діяти від імені юридичної особи.

Таким чином, кримінальним законодавством визначено конкретний перелік злочинів, вчинення яких службовими особами юридичної особи, а також іншими визначеними особами, які мають право діяти від імені юридичної особи і в її інтересах, є підставою для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру.

На нашу думку, доцільно більш детально розглянути питання щодо підстав для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру.

Як свідчить проведений аналіз, для застосування заходів кримінально-правового характеру (що реально є заходами відповідальності) необхідне вчинення певних протиправних дій особою, яка не є суб'єктом, що зазнає цих заходів (так званим суб'єктом у цих випадках є юридична особа). Така ситуація, зазначає Шинкарьов Ю.В., є неприпустимою, оскільки закон для застосування певних “заходів” до певного суб'єкта не повинен визнавати як підставу вчинки та дії інших суб'єктів (уповноважених осіб), хоча і пов'язаних управлінськими функціями з першим (юридичною особою) [9]. Продовжуючи далі думку автора, слід зазначити, що інтереси учасників юридичної особи та особи, яка діє від її імені, далеко не завжди співпадають, а нерідко й протирічать. Водночас у положеннях норм, що аналізуються, відсутні чіткі критерії того, що кримінальне правопорушення вчинене саме в інтересах юридичної особи, а не з метою задоволення власних інтересів її представника. Так, у ряді зарубіжних країн діє норма, за якою юридичну особу не може бути притягнуто до відповідальності за корупційні дії її співробітників, якщо ті ознайомлені з положеннями законодавства про недопущення хабарництва.

Юридичними особами, до яких застосовуються заходи кримінально-правового характеру згідно зі ст. 96-4 КК України є підприємства, установи чи організації, крім державних органів, органів місцевого самоврядування, організацій, створених ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок, відповідно, державного чи місцевого бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а також

міжнародних організацій. Крім того, заходи кримінально-правового характеру можуть бути застосовані судом до суб'єктів приватного та публічного права резидентів та нерезидентів України, включаючи підприємства, установи чи організації, державні органи, органи місцевого самоврядування, організації, створені ними у встановленому порядку, фонди, а також міжнародні організації, інші юридичні особи, що створені згідно з вимогами національного чи міжнародного права. Якщо держава або суб'єкт державної власності володіє часткою більше 25 % в юридичній особі або юридична особа знаходиться під ефективним контролем держави чи суб'єкта державної власності, то дана юридична особа несе цивільну відповідальність у повному обсязі за неправомірно отриману вигоду та шкоду, за подіями злочином, що вчинений державою, суб'єктами державної власності або державного управління.

Підставами для звільнення юридичної особи від застосування заходів кримінально-правового характеру є перебіг строків давності з дня вчинення її уповноваженою особою будь-якого злочину, зазначеного в статті 96-3 КК України, і до дня набрання вироком законної сили. Такі строки пов'язані з тяжкістю вчиненого злочину і визначені в статті 96-5 КК України. Перебіг давності застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру зупиняється, якщо її уповноважена особа, яка вчинила будь-який злочин, зазначений у статті 96-3 КК України, переховується від органів досудового слідства та суду з метою ухилення від кримінальної відповідальності та її місцезнаходження невідоме. У таких випадках перебіг давності відновлюється з дня встановлення місцезнаходження цієї уповноваженої особи. Переривання перебігу давності застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру також відбуватиметься, якщо до закінчення передбачених строків її уповноважена особа повторно вчинила будь-який злочин, зазначений у статті 96-3 КК України.

До юридичних осіб судом можуть бути застосовані заходи кримінально-правового характеру, що передбачені у ст. 96-6 КК України: штраф; конфіскація майна; ліквідація. На жаль, законодавець не надає визначення заходів кримінально-правового характеру, зосереджуючись тільки на окресленні їх видів. Заходи кримінально-правового характеру, пише Шинкарьов Ю.В., є достатньо широкими за змістом, і зведення кола їх застосування виключно до юридичних осіб є помилковим. До того ж законодавцю, перш ніж вводити поняття такого рівня в чинне законодавство, бажано було б дати його легальне визначення, щоб усунути можливі помилки в розумінні його правової суті [9].

Штраф та ліквідація відповідно до ст. 96-6 КК УКРАЇНИ можуть застосовуватися лише як основні заходи кримінально-правового характеру, а конфіскація майна – лише як додатковий. При застосуванні заходів кримінально-правового характеру юридична особа зобов'язана відшкодувати нанесені збитки та шкоду в повному обсязі, а також розмір отриманої неправомірної вигоди, яка отримана або могла бути отримана юридичною особою.

Відповідно до ч. 3 ст. 96-7 КК України суд з урахуванням майнового стану юридичної особи може застосувати штраф із розстрочкою виплати певними частинами строком до трьох років. Проте, якими саме критеріями має керуватися суд при визначенні матеріального стану юридичної особи, залишається не зрозумілим.

Конфіскація майна відповідно до ст. 96-8 КК України застосовується судом у разі ліквідації юридичної особи.

Ліквідація юридичної особи відповідно до ст. 96-9 КК України застосовується судом у разі вчинення її уповноваженою особою будь-якого із злочинів,

передбачених цією статтею. Слід зазначити, що в статті не передбачено ліквідацію юридичної особи як захід кримінально-правового характеру за вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах цієї юридичної особи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 КК України). Це положення КК України суперечить Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” від 14.10.2014 № 1702-VII, у ч. 2 ст. 24 якого передбачено ліквідацію за рішенням суду юридичної особи, яка здійснювала фінансові операції з легалізації (відмивання) доходів або фінансувала тероризм. Це протиріччя не усунуто і законами, якими вносилися зміни до зазначених норм, що, на нашу думку, можна пояснити відсутністю на сьогодні практики їх застосування.

При застосуванні до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру судом мають враховуватися ступінь тяжкості вчиненого її уповноваженою особою злочину, ступінь здійснення злочинного наміру, розмір завданої шкоди, характер та розмір неправомірної вигоди, яка отримана або могла бути отримана юридичною особою, вжиті юридичною особою заходи для запобігання злочину (ст. 96-10 КК України). Застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру за сукупністю злочинів здійснюється в порядку, визначеному ст. 96-11 КК України:

- в межах одного провадження суд, застосувавши до юридичної особи заходи кримінально-правового характеру за кожен злочин окремо, визначає остаточний основний захід шляхом поглинення менш суворого заходу більш суворим;
- за наявності невиконаного заходу за попереднім вироком (вироками) суду кожне з них виконується самостійно, крім випадків застосування судом ліквідації юридичної особи згідно з КК України.

На сьогодні, як вже зазначалося вище, відсутня практика застосування кримінально-правових норм, що аналізуються. Ця обставина безперечно викликана не тим, що в державі не має юридичних осіб, які причетні до протиправної діяльності. Такі організації існують і більш того, як свідчить міжнародна практика, нерідко створюються саме для здійснення кримінальних правопорушень. Зокрема, це легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування терористичної діяльності, найманство тощо.

Водночас, як зазначається в юридичній літературі, складна структура управління підприємством, зокрема управління колегіальними органами (зборами акціонерів, правлінням, дирекцією тощо), ускладнює ідентифікацію фізичних осіб, причетних до вчинення злочину. Більш того, юридичні особи мають численні механізми приховування фізичних осіб, причетних до вчинення злочину, а саме прийняття рішень колегіально [7].

Резюмуючи аналіз зазначених нововведень до КК України, слід зазначити таке:

1. У розвиток подальшого євроінтеграційного курсу в Україні введені заходи кримінально-правового характеру до юридичної особи, що мають застосовуватися у випадку вчинення її уповноваженою особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбачений КК України. У цілому норми, введені до КК України, відповідають світовій практиці та міжнародно-правовим актам, що стосуються відповідальності юридичних осіб. Водночас у міжнародно-правових актах, на виконання яких в Україні введені зазначені норми, не має прямої вказівки на те, що відповідальність юридичних осіб за правопорушення має бути лише в кримінально-правовому полі. Це, у свою чергу, не виключає і встановлення

відповідної цивільної (адміністративної, фінансової тощо) відповідальності. Слід також враховувати, що чинним законодавством України уже встановлено низку адміністративних санкцій (переважно фінансових), які застосовуються до юридичних осіб і передбачені податковим, митним, антимонопольним, природоохоронним законодавством, законодавством про цінні папери та іншими нормативно-правовими актами України.

2. Зазначені новели в законодавстві не в повній мірі відповідають принципам теорії та практики вітчизняного кримінального права, але й не дають підстав для висновку про те, що в Україні запроваджена кримінальна відповідальність юридичних осіб, тобто юридичні особи (підприємства, організації, установи, політичні партії, громадські організації і таке ін.) є суб'єктами злочинів, як на цьому наголошують окремі автори. Зазначений висновок виглядає аргументованим з таких причин.

По-перше, законодавець не визначив юридичні особи суб'єктом злочинів у ст. 18 КК України.

По-друге, у статтях розділу XIV-1 КК України мова йде не про вчинення злочинів юридичними особами, а про вчинення їх уповноваженими особами від імені та в інтересах цієї юридичної особи злочину, що не є тотожним.

3. Водночас механізм застосування таких заходів до юридичних осіб на сьогодні відсутній, не всі положення, що викладені у Розділі XIV-1 КК України є коректними щодо ряду інших норм КК України, а самі нововведені норми потребують вдосконалення, зокрема:

- законодавцем не визначено стадію кримінального провадження, на якій юридична особа повинна зазнавати покарання за кримінальне правопорушення, що вчинене її уповноваженою особою. Вбачається, що цим моментом має бути вирок суду, що вступив в законну силу стосовно уповноваженої особи, яка вчинила злочин від імені чи в інтересах юридичної особи;

- більш чіткого розмежування потребує положення щодо інтересів учасників юридичної особи та особи, яка діє від її імені, вчиняючи правопорушення (ст. 96-3 КК України). З метою досягнення цілей індивідуалізації покарання доцільно передбачити додаткові критерії, які дозволятимуть стверджувати, що уповноважена особа діяла в інтересах юридичної особи, а не з метою втілення власних корисливих цілей. Крім того, мають бути максимально забезпечені законні права і інтереси (майнові права тощо) інших, причетних до юридичної особи, осіб (персонал, тримачі акцій підприємства та інші), які не мають відношення до вчинення злочину уповноваженою особою. У ході розробки таких критеріїв необхідно врахувати відповідний позитивний досвід зарубіжних країн;

- необхідно передбачити критерії, якими має керуватися суд при застосуванні до юридичної особи штрафу і визначенні при цьому її матеріального стану (ст. 96-7 КК України).

У статті здійснено спробу наголосити на найбільш очевидних проблемах у регламентації кримінально-правових заходів щодо юридичних осіб. Однак наукова дискусія з цього приводу ще довго триватиме на теренах України. Це, у свою чергу, створює широке поле для подальших наукових досліджень у галузі кримінального права, вивчення та імплементації відповідного законодавства зарубіжних країн.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Батраченко Т.С. Визначення окремих проблемних питань кримінальної відповідальності юридичних осіб / Т.С. Батраченко // Вісник Академії митної справи України. – 2013. – № 2 (11). – С. 98.

2. *Берзін П.С.* Окремі моменти застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб / П.С. Берзін, В.О. Гацелюк // Актуальні проблеми кримінальної відповідальності : матеріали міжнар. наук.-прак. конф., 10-11 жовт. 2013 р.; редкол.: В.Я. Тацій (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Право, 2013. – С. 153–158.

3. *Матяш Т.* Кримінальна відповідальність юридичної особи в Україні: міф чи реальність? / Т. Матяш // Закон & Юрист [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://juscutum.com/uk/content/>.

4. *Мозгова В.А.* Про перспективи запровадження в Україні інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб / В. А. Мозгова, Д. В. Ульянов // Проблеми впровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб: матеріали Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції (1–14 квітня 2013 р., Харків) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ivpz.org/nternetkonferents-ya-2013>.

5. *Нерсисян А.С.* Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичної особи: аналіз нового законопроекту / А.С. Нерсисян // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 2 (14). – С. 181–192.

6. *Пасека О.Ф.* Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб: окремі проблемні питання / О.Ф. Пасека // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2014. – № 4. – С. 257.

7. *Політова А.С.* Кримінальна відповідальність юридичних осіб: чи готова Україна до неї / А.С. Політова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.corp-lguvd.lg.ua/d140901.html>.

8. *Тацій В.* Стабільність як умова ефективності законодавства України про кримінальну відповідальність / В. Тацій, В. Борисов, В. Тютюгін // Голос України. – 5 квітня 2013 р. – С. 4–5.

9. *Шинкарьов Ю.В.* Правовий аналіз окремих новел законодавства про кримінальну відповідальність / Ю.В. Шинкарьов // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного ун-ту імені Г.С. Сковороди. – Серія “Право”. – 2014. – Вип. 21. – С. 96–100.

Отримано 29.04.2015

УДК [311:343.9.01] (477)

А.А. Бова,

кандидат соціологічних наук,
старший науковий співробітник

ДИНАМІКА СЕРЕДНЬОЇ ЗАРПЛАТИ ТА УМИСНИХ УБИВСТВ В УКРАЇНІ

У статті досліджується взаємозв'язок між динамікою середньої зарплати як важливого макроекономічного показника та кількістю вчинених умисних убивств і замахів в Україні протягом 1988–2014 років. Проаналізовано деякі тенденції зміни чисельності основних вікових груп зі зміною чисельності осіб, які вчинили убивство. Подано характеристику рівня грошових доходів населення України за останні роки. Побудовано лінійне регресійне рівняння, що пов'язує рівень середньої заробітної плати з кількістю облікованих умисних убивств і замахів, а також представлені ймовірні прогнози.

Ключові слова: часові ряди, убивство, середня зарплата, населення, регресійний аналіз.

В статье исследуется взаимосвязь между динамикой средней зарплаты как важного макроекономического показателя и количеством совершенных умышленных убийств и покушений в Украине на протяжении 1988–2014 годов. Проанализированы некоторые тенденции изменения численности населения Украины и основных возрастных групп с изменением численности лиц, совершивших убийство. Дана характеристика уровня денежных доходов населения Украины за последние годы. Построено линейное регрессионное уравнение, связывающее уровень средней заработной платы с количеством учтенных умышленных убийств и покушений, а также представлены прогнозы.

Ключевые слова: временные ряды, убийство, средняя зарплата, население, регрессионный анализ.

Paper examines the relationship between the dynamics of the average wage as an important macroeconomic index and the number of premeditated homicide and attempted homicide in Ukraine during 1988–2014. Trends of the changes in the population of Ukraine and main age groups with a change of the number of persons who have committed the homicide are analyzed. The characteristics of the level of income of the population of Ukraine in recent years are given. Linear regression equation relating the average salary to the amount of recorded homicides is built, as well as possible forecasts are provided.

Keywords: time series, homicide, wage, population, regression analysis.

Статистичне підтвердження дії певних соціально-економічних чинників на злочинність – доволі складне завдання. По-перше, існує значна частка латентної злочинності. Те саме можна сказати і про вимірювання багатьох соціально-економічних процесів, коли, наприклад, поряд з легальним сектором економіки та ринком праці існує значний сектор тіньової економіки і неформальної зайнятості, який створює валовий внутрішній продукт. По-друге, зміна правових норм та методик вимірювання статистичних показників майже унеможливорює коректне зіставлення рядів динаміки зі значною кількістю спостережень, а висока статистична

кореляція не дає повної гарантії каузальної залежності, оскільки в соціальних науках вкрай складно здійснити експериментальну перевірку гіпотез. По-третє, при поясненні злочинності існує певна варіативність демографічних, економічних, політичних, культурних та інших факторів, а також статистичних моделей, які мають вигляд рівняння, що пов'язує незалежні змінні із залежною змінною (видом злочинності). У загальному вигляді статистичні моделі можна розділити на просторові (статичні), просторово-часові та часові (динамічні). Просторові моделі ґрунтуються на зіставленні соціально-економічних процесів та злочинності в певних територіальних одиницях (країна, регіони країни, райони міста). Регресійне рівняння для просторово-часових рядів дає змогу знайти зв'язок між регіональними даними, враховуючи їх зміну в часі за невелику кількість спостережень. Часові моделі ідентифікують зв'язок між часом та змінною або між кількома змінними, що вимірюються через регулярні проміжки часу. У такому разі потрібно мати не менше семи – десяти періодів спостереження, а стійкі результати моделювання потрібно можливо досягти шляхом тестування моделей на одній вибірці, їх перевірки на другій та валідації на третій. З іншого боку, часові ряди можуть бути неоднорідні і обрання періоду, де тенденція є стабільною, поліпшує адекватність моделі. Прогноз на наступні роки ефективний за умови незмінності інтенсивності дії факторів у часі, тобто докорінні політичні та економічні зрушення призводять до великих похибок. З огляду на вирішення прикладних завдань прогнозування, динамічні моделі мають деяку перевагу над просторовими, оскільки дають змогу робити передбачення на майбутнє, ґрунтуючись на часових лагах – показниках, що відбивають відставання чи випередження в часі одного явища в порівнянні з іншими.

Зіставлення різноманітних природних (наприклад, сезонність) та соціальних процесів (економічних зрушень, революцій) зі злочинністю має тривалу історію досліджень у кримінології. Так, у результаті вивчення динаміки цін на жито в Баварії протягом 1835–1861 років виявлено, що спади і підйоми в продовольчому забезпеченні населення впливають на зростання або зниження майнової злочинності [1, с. 76]. Досліджуючи період з 1883 по 1936 роки, кримінологи зробили висновок, що зростання крадіжок у Німеччині відбувалося під час економічних криз. Висока інфляція протягом 1924–1926 років, яка є виразом економічного занепаду держави, здійснює вплив, насамперед, на зростання крадіжок, приховування викраденого та інші види злочинів. Розповсюдження крадіжок упродовж 1926–1938 років у цій країні повторювало також профіль коливання кількості безробітних [2, с. 79–83]. При розгляді економічних факторів злочинності усталеною є “комбінована теорія “депресії –експансії”, яка постулює, що злочинність збільшується в періоди піднесення та спадів економіки. Зміна економічної ситуації як у кращу, так і в гіршу сторону підвищує рівень злочинності. А от економічна стабільність діє на злочинність пом'якшувальним чином” [1, с. 254]. У сучасній кримінології завдяки накопиченню даних стали частіше використовуватися статистичні моделі рядів динаміки, коли виявляється залежність між різними видами злочинності та макроекономічними показниками (ВВП, рівень інфляції, безробіття або зайнятості, економічна нерівність) [3–6]. Основними методами регресійного аналізу взаємопов'язаних часових рядів є звичайний метод найменших квадратів, включення в рівняння часу як незалежної змінної, побудова регресійного рівняння на послідовній різниці між сусідніми членами ряду, регресійний аналіз на відхиленнях від трендів, застосування ітераційної процедури Кохрейна – Оркатта, аналіз розподілених лагів незалежної змінної або незалежної змінної та лагів тієї змінної, що прогнозується.

Метою статті є дослідження взаємозв'язку між зміною величини середньої зарплати (за даними Державного комітету статистики України) та кількості зареєстрованих умисних убивств і замахів (за даними МВС України та Генеральної прокуратури України) за 1988–2014 роки, прогнозування цього виду злочину на підставі можливих значень незалежної змінної.

Існують різні способи оцінки матеріального рівня життя населення. Зазвичай, використовуються середньодушовий або медіанний доходи на душу населення в доларах США, а також їхні величини з урахуванням паритету купівельної спроможності. Середня заробітна плата – макроекономічний показник, який вираховується як середнє арифметичне значення заробітних плат певної групи працівників (наприклад, по підприємству, галузі, регіону). Вона розраховується відповідно до інструкції Держстату, виходячи з фонду оплати праці працівників (включаючи оплату праці сумісників), премій, надбавок, винагород за підсумками роботи за рік і одноразових заохочень (наводиться валова номінальна заробітна плата в розрахунку на одного штатного працівника, тобто до оподаткування). Для цілей нашого дослідження зарплата приведена до еквіваленту в доларах США за офіційним курсом Державного банку СРСР та Національного банку України. До 1991 року бралася величина середньої місячної зарплати в радянських карбованцях, яка застосовується при нарахуванні пенсії в Україні. У квітні 1991 року були відпущені ціни, тому за цей рік розрахунки здійснювалися за комерційним банківським курсом.

Загальний тренд зареєстрованої злочинності в 1988–2014 роках в Україні зазнавав суттєвих впливів політичних та соціально-економічних процесів. У 1991 році після розпаду Радянського Союзу розпочато розбудову незалежної держави. Перша половина 1990-х років характеризувалася падінням економіки, гіперінфляцією та збідненням населення. Зростання злочинності (умисних убивств) та падіння добробуту є показниками, які відбивали тенденції соціального неблагополуччя в країні протягом 1990-х років (рис. 1). Зі створенням ринкових інститутів, зокрема національної банківської системи, приватизацією власності, формуванням фінансово-економічних груп та залученням прямих іноземних інвестицій (переважно вітчизняного капіталу з офшорів) та сприятливої зовнішньої кон'юнктури матеріальний рівень життя населення в Україні поступово поліпшується. У 2007 та 2008 роках ВВП України становив відповідно 73,1 % і 74,2 % від рівня 1990 року, а величина безробіття, за методологією МОП, знизилася до 6,9 % населення працездатного віку. З 2002 року по 2008 рік заробітна плата зросла майже в п'ять разів – з 70,6 дол. до 342,2 дол. Фінансово-економічна криза 2008 року не спровокувала зростання умисних вбивств та замахів.

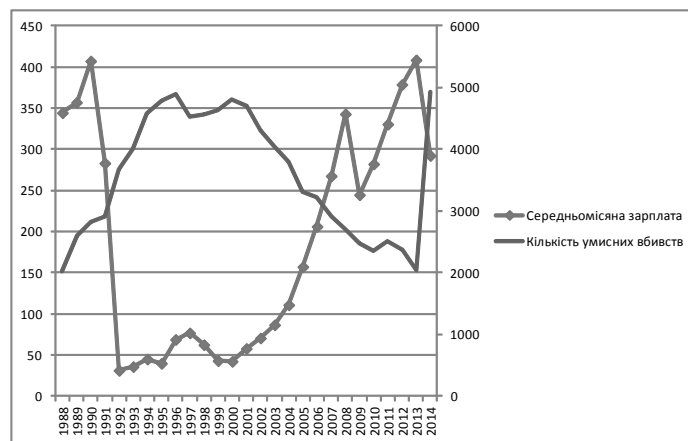


Рис. 1. Динаміка середньої зарплати в доларовому еквіваленті та кількості умисних вбивств і замахів в Україні (1988–2014 роки)

У 2010–2013 роках за низького рівня інфляції спостерігалось зростання заробітної плати, банківських вкладів та зменшення безробіття. ВВП країни у 2011–2013 роках становив близько 69 % ВВП 1990 року, а картина співвідношення матеріального добробуту та кількості вчинених умисних убивств у 2013 році нагадувала розвиток Української РСР за часів пізньої перебудови. В Україні середня заробітна плата в доларовому еквіваленті оцінювалася, зокрема, у 2011 р. – у 330,5 доларів, 2012 р. – 378,7, 2013 р. – у 408,5 доларів (відрахування із зарплати складали близько 20 %). Попри дещо орієнтовний характер величини середньої заробітної плати для всього працездатного населення при оцінці його добробуту (існують і інші види доходів та соціальної допомоги) [7], цей індикатор має тривалу історію спостереження та поширюється на значну кількість офіційно працевлаштованих працівників.

Величина доходів населення фіксується не лише Держстатом, а й у результаті проведення моніторингових соціологічних опитуваннях, через непрямі показники (самооцінка фінансового становища родини, заощадження, споживання товарів та послуг, форми проведення відпустки, споживчі настрої тощо). В Україні поширеною практикою є виплата додаткової неофіційної зарплати. Згідно з даними соціологічного опитування Українського інституту соціальних досліджень ім. О. Яременка 2014 року, 73 % респондентів зазначили, що отримують зарплату офіційно [8, с. 10]. Дані опитування, проведеного порталом *rabota.ua* у 2013 році, свідчать, що 42 % українців мають повністю білу зарплату. У результаті опитування, проведеного Дослідницьким центром Міжнародного кадрового порталу *hh.ua* у 2014 році, зафіксовано, що тільки 35 % офісним співробітникам заробітна платня виплачується повністю офіційно. Відповідно до даних Держстату кількість населення, зайнята в неформальному секторі економіки, у 2012 році складала 3053,6 тис. осіб, а загальна кількість неформально зайнятого населення – 5532 тис. осіб [9, с. 15]. Згідно з дослідженням Держстату 2012 року постійно або тимчасово працювало за кордоном протягом двох років перед дослідженням 1,2 млн трудових мігрантів. Як зазначає Національний банк України, обсяг приватних грошових переказів в Україну становив у 2013 році 8,5 млрд доларів (4,5 % ВВП) [10, с.1].

Результати крос-національного соціологічного опитування американського дослідницького інституту *Gallup* 2006–2012 років свідчать, що медіанний дохід в Україні (медіана розбиває упорядкований числовий ряд на дві рівні половини) становив 323 дол. на місяць на одну особу, а сім'ї – 923 дол. При проведенні опитування респонденти розповідали про свої особисті та сімейні “тіньові” доходи, тобто про всі свої прибутки, не враховуючи сплати податків. За рівнем річного медіанного доходу (3878 дол.) Україна випередила Болгарію та Румунію, які входять до ЄС, де цей показник зафіксований на рівні 2829 дол. і 2816 дол. відповідно, а також Туреччину – 2488 дол. [11]. Німецька компанія *GfK* оцінювала у 2013 році річну купівельну спроможність у 2206 євро на одного жителя України [12].

Одночасно з поліпшенням матеріального благополуччя зменшується кількість зареєстрованих умисних вбивств і замахів, а також кількість осіб, які вчинили цей вид злочину, в цілому (з 4577 правопорушників у 2002 році до 1357 – у 2013 році) та в окремих вікових категоріях. Зокрема, за цей період зменшилася питома вага осіб вікової категорії від 18 до 28 років (з 38 % – у 2002 році до 27 % – у 2013), які вчиняли умисні вбивства і замаху, і збільшилася питома вага вікової категорії від 29 до 39 років (відповідно з 26 % до 31 %) та вікової категорії від 40 до 59 років (з 25 % до 34 %). При розгляді вікової структури населення України (від 14 років та старше) в динаміці за період з 2002 по 2013 рік слід

констатувати, що чисельність вікової категорії 18–29 річних збільшилася з 8 % до 9 %, вікової категорії 29–39 річних – з 20 % до 22 %, вікової категорії 40–59 річних – з 35 % до 37 %.

У 2014 році Україна втратила контроль над частиною території (близько 4 %) внаслідок анексії АР Крим та м. Севастополя. Відповідно до даних Держстату постійне населення становило у 2015 р. 42929,3 тис. осіб, що на 2496,9 тис. менше ніж у 2014 році. Нині бойові дії на Донбасі супроводжуються чисельними жертвами, матеріальними збитками та хвилею біженців й внутрішньо переміщених осіб. Згідно з даними Всесвітньої організації охорони здоров'я ООН з квітня 2014 року по 15 червня 2015 року на сході України загинуло близько 6,5 тис. осіб. Мінсоцполітики України в грудні 2013 року повідомив про 736 169 переселенців з Донбасу та Криму, а за даними ООН, станом на першу декаду січня 2015 р. 594 тис. осіб були змушені залишити Україну, ще 633 тис. жителів Сходу переселилися до інших українських регіонів.

Соціально-економічна криза виявилася минулого року в знеціненні гривні, ліквідації банків, зниженні обсягу промислового виробництва, роздрібних продаж, експорту тощо. Якщо у 2013 році рівень безробіття за методологією МОП складав 7,7 % населення працездатного віку, то у 2014 році – вже 9,7 %. При цьому на кінець 2013 року налічувалося 103 зареєстрованих безробітних на 10 вільних робочих місць, а на кінець 2014 року навантаження на 10 вакантних посад зросло до 145. У 2014 році офіційна середньомісячна зарплата скоротилася до 292,3 дол., а можливі річні витрати на товари і послуги відповідно до даних *GFK* знизилась до 1641 євро на одну особу [13]. На 1 червня 2015 року заборгованість із виплати заробітної плати склала 1,81 млрд. грн. Фіксується зменшення на 33% приватних грошових переказів за перший квартал 2015 року порівняно з першим кварталом 2014 року [10, с. 1].

Суспільні процеси вплинули у 2014 році на загострення криміногенної ситуації, зокрема, зростання кількості вчинених злочинів проти основ національної безпеки України; особливо тяжких злочинів проти життя і здоров'я (умисних вбивств); злочинів проти волі, честі та гідності особи; злочинів проти власності (крадіжок в особливо великих розмірах, крадіжок зі складів, баз, магазинів та інших торговельних точок, розбоїв, заподіянь майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою, умисних знищень або пошкодження майна, у т.ч. шляхом підпалу); злочинів у сфері господарської діяльності (протидія законній господарській діяльності); злочинів проти громадської безпеки; злочинів проти безпеки руху та експлуатації транспорту; злочинів проти громадського порядку і моральності тощо.

Зважаючи на те, що в минулому році відбулися суттєві якісні та кількісні суспільно-політичні та соціально-економічні зміни, кореляційний та регресійний аналіз рядів динаміки здійснювався на даних 1998–2013 років. Коефіцієнт кореляції Пірсона ряду динаміки облікованих вбивств і замахів зі зміною середньої зарплати ($T=26$) складає -0,92, а зі зміною чисельності населення [14] – 0,44 ($p<0,05$). Існує від'ємна крос-кореляція показника злочинності з показниками зарплати, зсуненої на 1–3 роки назад у часі (лагами), а також крос-кореляція між абсолютними приростами показника злочинності та приростами середньої зарплати, які зсунені на 1–2 роки назад, що свідчить на користь інерційності процесів. З метою прогнозування рівня умисних вбивств побудовано лінійне регресійне рівняння, яке пов'язує зміну середньомісячної зарплати ($Wage - W$) з кількістю умисних вбивств і замахів ($Homicide - H$).

$$H=4725,7 - 6,5W$$

Параметри рівняння є статистично значимими за t -критерієм Стюдента ($p<0,01$). Скоректований коефіцієнт детермінації $R^2=0,84$, стандартна помилка оцінки (*standard error of the estimate*) – 399, середня абсолютна помилка (*mean absolute error*) – 301,6, коефіцієнт еластичності – -0,34, значення критерію Дарбіна – Уотсона – 1,13 ($p=0,005$) є меншим за нижнє граничне значення. Середнє залишків дорівнює нулю, а значення критерію Хі-квадрат – 0,53 ($p=0,76$), що дає підстави прийняти гіпотезу про нормальний їх розподіл. Статистична модель є простою та фіксує величину середньої зарплати та інтенсивності вбивств в один і той самий момент. При зміні середньої зарплати за період, що досліджується, на 1 % від власного середнього значення (183,9 дол.) середнє значення кількості вбивств і замахів (3520) зменшиться на 0,34 %. Збільшення зарплати на 10 дол. зменшує в середньому кількість умисних вбивств і замахів на 65 випадків.

Прогноз вбивств і замахів, вчинених в умовах очевидності, за моделлю на 2014 рік становить 2809 фактів. Ця цифра не співпадає з реальною (4920) за рахунок суттєвого збільшення таких злочинів у Донецькій та Луганській областях, що пояснюється наслідками збройного конфлікту, та у м. Києві. Виходячи з представленої формули лінійного зв'язку, здійснимо розрахунки кількості вбивств і замахів за певних умов. За середньої зарплати в Україні в травні 2015 року 4042 гривень та курсу 21 гривня за один долар кількість очевидних умисних вбивств без урахування інших факторів ймовірно зросте до 3464 випадків (68-відсотковий довірчий інтервал для прогнозу знаходиться у межах від 3056 до 3870 кримінальних правопорушень). Для врахування ефекту стрімкої зміни кількості очевидних вбивств у програмі *GMDH Shell* додатково на розширеному наборі даних за 1985–2014 рік побудовано за допомогою швидкого комбінаторного алгоритму (Метод групового урахування аргументів) авторегресійну модель розподілених лагів, що пов'язує значення коефіцієнту вбивств (*Homicide rate* – HR) за поточний період зі значенням величини середньої зарплати та значеннями коефіцієнту вбивств, що зсуненні відповідно на один ($t-1$) та два ($t-2$) роки назад.

$$HR = 17,3 - 2,4\sqrt{W} + 1,2\sqrt{HR(t-1)} - 1,6\sqrt{HR(t-2)}$$

Коефіцієнт детермінації $R^2=0,63$, стандартна помилка оцінки – 1,2, середній модуль помилки в процентах (*MAPE*) – 10,9%. Прогноз на 2015 рік за розрахункового значення середньомісячної заробітної плати 192 долари на місяць становить 8,9 вбивств на 100 тис. населення. Точкова оцінка випадків очевидних умисних вбивств для загальної чисельності населення країни становлять 3821 очевидних вбивств (ймовірніше за все буде знаходитись в інтервалі від 2790 до 4851). Перманентні бойові дії на Донбасі та нелегальний обіг зброї додатково негативно впливатиме на розповсюдження таких злочинів. У свою чергу, стабільне економічне зростання в країні протягом 2–3 років поспіль може зменшити кількість вчинення умисних вбивств і замахів.

З огляду на проведений аналіз, можна зробити такі висновки. Зміни середньої зарплати як основної складової добробуту населення та кількості умисних вбивств і замахів демонструють схожі тенденції. Представлені результати регресійного аналізу рядів динаміки свідчать про хорошу відповідність статистичних моделей емпіричним даним. При зіставленні рядів динаміки потрібно враховувати доступність та повноту статистичних даних, а при прогнозуванні – відсутність різких змін у суспільстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кайзер Г.Й. Криминология: Пер. с нем. / Г.Й. Кайзер; под общей редакцией Л.О. Иванова. – М. : Издательская группа “Прогресс”. – “Универс”, 1994. – 504 с.
2. Exner F. Kriminologie / F. Exner . – Berlin, Göttingen and Heidelberg : Springer-Verlag, 1949. – 330 s.
3. Rosenfeld R. The impact of economic conditions on robbery and property crime: the role of consumer sentiment / R. Rosenfeld, R. Fornango // Criminology. – 2007. – November. – Volume 45. – Issue 4. – P.735–769.
4. Kittleson M.A. A Cross-National, Longitudinal Test of Institutional Anomie Theory / M.A. Kittleson // Masters Theses. – Western Michigan University.– 2012. – April. – Paper 54. – 153 p.
5. Nunley J.M. The Impact of Macroeconomic Conditions on Property Crime / Nunley J. M., Seals R. A. Jr, Zietz J. // Paper provided by Department of Economics, Auburn University in its series Auburn Economics Working Paper Series with number auwp2011-06. – 35 p.
6. Goulas E. Economic Growth and Crime: Does Uncertainty Matter? / E. Goulas, A. Zervoyianini // Paper provided by The Rimini Centre for Economic Analysis in its series Working Paper Series with number 51_12. – 14 p.
7. Доходи та витрати населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/gdn/dvn_ric/dvn%20_u/dvn_u.htm.
8. Прес-реліз “Динаміка матеріального становища та соціально-економічних очікувань населення”. – К. : “Центр соціальний моніторинг”, “Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка”, 2014. – березень. – 28 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uisr.org.ua/img/upload/files/Press-release.pdf>.
9. Методологічні положення щодо визначення неформальної зайнятості населення. Затверджено наказом Держстату України від 23.01.2013 № 16 – К., 2013. – 24 с.
10. Динаміка обсягів приватних грошових переказів в Україну. – К. : Національний банк України, 2014. – 3 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=73840>.
11. Worldwide, Median Household Income About \$10,000. Country-level income closely related to Payroll to Population results by Glenn Phelps and Steve Crabtree [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gallup.com/poll/166211/worldwide-median-household-income-000.aspx>.
12. GfK Purchasing Power Europe, 2013/14. Press Releases, 2013. – 4 November [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gfk.com/news-and-events/press-room/press-releases/Pages/purchasing-power-europe-2013-14.aspx>.
13. GfK Kaufkraft Europa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gfk.com/de/Documents/Geomarketing/Marktdaten/Samples/Ukraine_gfk_marktdaten_sample.zip.
14. 15 новых независимых государств. Среднегодовая численность населения, 1950–2013, тысяч человек [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_myp.php.

Отримано 10.06.2015

Г.В. Федотова

кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОСТУПКУ В УКРАЇНІ

В статті розглянуто основні витoki правового регулювання інституту кримінального проступку з метою обґрунтування місця кримінального проступку в науці кримінального права, формулювання дефініції його поняття та закріплення у відповідних нормах кримінального законодавства України.

Проаналізовано джерела кримінального права, які діяли на території України та регулювали відносини, пов'язані з притягненням до кримінальної відповідальності за вчинене суспільно небезпечне діяння. Охарактеризовано глибокі історичні передумови виникнення і становлення інституту кримінального проступку в правовій системі та ефективні зміни в кримінально-правовій теорії відносно диференціації кримінального правопорушення.

Ключові слова: правопорушення, злочин, проступок, кримінальний проступок.

Рассмотрены основные истоки правового регулирования института уголовного проступка с целью обоснования места уголовного проступка в науке уголовного права, формулирования дефиниции его понятия и закрепления в соответствующих нормах уголовного законодательства Украины.

Проанализированы источники уголовного права, которые действовали на территории Украины и регулировали отношения, связанные с привлечением к уголовной ответственности за содеянное общественно опасное деяние. Охарактеризованы глубокие исторические предпосылки возникновения и становления института уголовного проступка в правовой системе, а также эффективные изменения в уголовно-правовой теории относительно дифференциации уголовного правонарушения.

Ключевые слова: правонарушение, преступление, проступок, уголовный проступок.

The main sources of legal regulation of the institution of criminal offense to substantiate the place of the criminal offense in the science of criminal law, formulate its concepts and definitions set out in relevant dispositions of the Criminal Law of Ukraine.

The sources of criminal law, operating on the territory of Ukraine and regulating the relations connected with criminal responsibility for socially dangerous acts are analyzed. Profound historical background of the emergence and development of the institution of the criminal offense in the legal system, as well as effective changes in the criminal law theories about the differentiation of the criminal offense are characterized.

Keywords: offense, offence, delict, criminal offense.

Проголошення курсу України в бік Євроінтеграції дало поштовх процесу становлення нової правової системи, основаної на принципах верховенства права, захисті основних прав, свобод та законних інтересів людини. Постає необхідність

докорінного перегляду наявної практики формування принципів, цілей і напрямів кримінально-правової політики, реформування і розбудови демократичного суспільства та правової держави. Зміни основних підходів до прав, свобод та законних інтересів кожної людини обумовили появу принципово нової форми кримінально правової політики.

Концепцією реформування кримінальної юстиції України, затвердженої Указом Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008, з метою гуманізації кримінального права, якою запропоновано новий вид кримінального правопорушення – кримінальні (підсудні) проступки (надалі – кримінальні проступки), до якого доцільно віднести певну частину злочинів та адміністративних правопорушень.

Нажаль, розуміння правової природи кримінального проступку в сучасній фаховій літературі є частковим. Відтак, з метою, виявлення сутності кримінального проступку доцільно детально провести дослідження історично-правових засад кримінального проступку за всіма виявленими джерелами: науковими розробками і публікаціями, тощо на засадах їх осмисленої систематизації.

“Вивчення історії завжди було інструментом поліпшення сьогодення” [1, с. 58].

Об’єктивне теоретичне дослідження правових явищ за формально визначеним ланцюгом “правопорушення” – “злочин” – “проступок” в історичному контексті, допоможе розкрити наявний зв’язок між вказаними категоріями, визначити реальні умови становлення і розвитку “кримінального проступку”.

Звертаючись до історії кримінального права, відпрацьовуючи історичні матеріали, з’ясовується, що про проступки згадується ще у вітчизняних джерелах права середньовіччя. Кримінальним правом називали право держави карати за злочини та проступки [2, с. 361].

На Русі розвиток права здійснювався у напрямку створення норм, які б поширювали чи змінювали звичаєві традиції і за своєю формою мало чим від них відрізнялися. Перше про правопорушення згадується у Договорах Київської Русі з Візантією (911, 944 і 971 рр.) з яких більша частина кримінально-правового характеру [3, с.125]. В договорах під терміном “образа” – розуміється будь-яке правопорушення, спрямоване проти суспільного ладу. Завдяки впливу більш розвиненого візантійського права в договорах є й узагальнюючі терміни для визначення протиправного діяння “проказа”, “сѣгрешение” [4, с. 68, 70].

Як і в договорах з Візантією у “Руській правді” складеній в Київській державі у XI–XII ст. [5] спеціальним терміном – “образа”, визнавалися будь-які випадки спричинення потерпілому фізичної, матеріальної або моральної шкоди. “Руська правда” містить багато статей, які свідчать про достатньо високий рівень розвитку на той час, кримінально-правового регулювання. Чіткого розмежування злочинних діянь на злочини та проступки у положеннях даного документу не спостерігається, натомість, виокремлюється певна класифікація видів злочинів. Найпоширенішим видом злочинів були злочини проти особи, крім того розрізняються: злочини проти держави; злочин проти релігії та церкви; майнові злочини; ін. Щодо системи покарань, головною метою покарання за “Руською правдою” було відшкодування завданої шкоди (матеріальної чи моральної) та поповненні княжої скарбниці. Вона була досить простою, хоча і пройшла певну еволюцію, у другій половині XI ст. Ярославичі (сини Ярослава Мудрого) взагалі скасували “помсту”, як вид покарання, її остаточно замінили грошовими штрафами.

Так, кримінальне право в Київській Русі, превалювало над усіма іншими галузями права і мало достатньо високий рівень розвитку. Злочинними діями визначалися не як порушення закону чи князівської волі, а як “образа”, тобто

спричинення матеріальної чи моральної шкоди особі чи групі осіб. Види покарання пов'язувалися з намірами злочинця та пройшли історичний розвиток від помсти до можливості грошового викупу. Усі види покарання у своєму комплексі підтримували правопорядок і мирне співіснування членів суспільства, поєднували завдання матеріального відшкодування шкоди потерпілому, а також йшли на утримання князівської влади.

Важливими документами для розвитку правових відносин стали для України три Литовські Статути Великого князівства Литовського (1529 р. – Перший (Старий) Литовський статут. 1566 р. – Другий (Волинський) Литовський статут. 1588 р. – Третій (Новий) Литовський статут) [6], в складі якого на той час перебувала більша частина українських земель. Їх укладення в XVI ст. вважають найбільшим здобутком у процесі систематизації права середньовіччя. Поняття злочину за даними нормативними актами зазнавало постійної трансформації. На етапах панування звичаєвого права злочин розумівся як заподіяння шкоди, згодом трактувався як **проступок**. Також використовувалася неоднакова термінологія залежно від характеру і наслідків злочинних дій, злочини проти здоров'я, особистої й майнової недоторканності називалися – “гвалтом”, “кривдою”, “лиходійством”, “шкодою”; проти державної влади – “ображення маєстату господарського”. Протиправний суспільно-небезпечний характер діянь відтінявся термінами: “виступ із права”, “зłodийство”, “провина” [7, с. 11].

З першої половини XIV ст. після першої унії Польщі з Литвою (1385 р.) на західноукраїнських теренах, в литовсько-руських землях починає швидко розповсюджуватися Міське право (право міського самоврядування або магдебурзьке). Його поширення сприяло тому, що з XV ст. мешканці міст виділяються в особливий стан, за якими закріплюється термін “міщани”. Джерела магдебурзького права міст Східної Європи походили з німецьких земель. Основою для побудови громадського і кримінального законодавства, судоустрою і судочинства в середньовічній Німеччині, а згодом і міст Польщі й Литви було декілька збірників правових норм – “Саксонське дзеркало”, “Вейхбільд”, “Ландрехт”. Усі вони укладені впродовж XIII – початку XIV ст. Найбільше уваги у збірниках магдебурзького права було приділено врегулюванню кримінально-правових відносин, захисту людської честі й свободи, нормам моралі. Під злочинами розуміли діяння, що характеризувалися такими ознаками, як: протиправність, суспільна небезпека, караність, шкода. Згадки стосовно окремого виду протиправного діяння – “проступку” не було [8].

Протягом XVI – XVIII ст. величезну територію степової України контролювала Запорозька Січ, яка мала ознаки держави, свій уряд, військово-адміністративний устрій, власний суд, самостійні дипломатичні відносини з іншими країнами.

В період Запорізької Січі система норм кримінально-правового характеру носила публічний характер, захищала внутрішній порядок Січі від злочинців, сприяла встановленню суворої дисципліни і субординації у Війську Запорозькому. У звичаєвому праві запорозьких козаків містився лише злочин, під яким розумілась шкода, заподіяна життю, здоров'ю, майну, честі особи або всьому запорозькому товариству. Крім того, найбільшого розвитку сфера кримінально-правового регулювання у звичаєвому “козацькому” праві Запорозької Січі дістала, зокрема, у нормах, що встановлювали відповідальність саме за злочини [9].

До правової системи Гетьманської України слід віднести найвідоміший з кодифікацій українського права першої половини XVIII ст. нормативно-правовий акт – “Права, по которым судится малороссийский народ” (1743 р.) (далі – “Права...”). Цей кодекс вважають визначною пам'яткою кодифікації законів Східної

Європи і, звичайно, першорядним джерелом для вивчення історії українською права взагалі й кримінального зокрема.

Кримінальне право Гетьманської доби мало розвинуті інститути злочину й покарання, у “Правах...”, про проступки не згадується. До неправомірних діянь належали злочини, які поділялись на види: проти релігії, проти монархії, проти життя, проти особистої недоторканності, проти майна та т. ін. [10].

З періоду Гетьманщини XVII–XVIII ст. Україна не мала своєї державності: розділена між Росією і Австрією (Австро-Угорщиною) вона зазнавала усіх можливих утисків, зокрема, у сфері правового регулювання. На етнічних українських землях, що входили до складу Російської імперії розвиток права здійснювався у напрямку інкорпорації попередньої правової системи у загальноімперську. У 1764 році було скасовано гетьманство, в період з 1765 по 1783 роки ліквідовано козацькі полки, запроваджено кріпацтво, українські землі інтегровані до складу Російської імперії.

Кримінальне право Російської імперії, яке діяло на певній території України, розвивалось в контексті європейських традицій кримінального права. Питання про розмежування злочинів і проступків було поставлено в законотворчій ідеології та практиці Російської імперії з XVIII ст. Катериною II в Главі XXI Доповнення до Великого “Наказу Комиссии о составлении проекта нового уложения 1767–1768 рр.” висловлено запозичену у Монтеск’є думку про те, що “не надобно смешивать великого нарушения законов с простым нарушением установленного благочиния: сих вещей в одном ряду ставить не должно” [11].

Ця думка знайшла втілення в “Уставе благочиния, или полицейском” 1782 року відповідно до якого особи, які скоїли значні правопорушення направлялись до суду для призначення покарання, відносно малозначних порушень рішення приймалися в поліції. Невипадково останні дві глави “Устава благочиния, или полицейского” називали поліцейським кодексом.

В подальшому важливими кримінально правовими документи слід вважати укладення Зводу законів Російської імперії 1832 року та Уложення про покарання кримінальні й виправні 1845 року (далі – Уложення) (зі змінами і доповненнями у редакції 1885 року). В главі I, розділу I, Уложення 1845 року окремо міститься визначення злочину – як “всякое нарушение закона, через которое посягается на неприкосновенность прав власти верховной и установленных ею властей, или же на права или безопасность общества или частных лиц” та сформульовано поняття проступку – як “нарушение правил, предписанных для охранения определенных законами прав и общественной или же личной безопасности или пользы” [12].

В подальшому питання окремого провадження щодо злочинів і проступків розглядалось графом М.М. Сперанским у підготовленому ним проекті судово-поліцейського статуту, але підготовлений проект так і не був розглянутий Державною Радою. Надалі, граф Д.Н. Блудов пропонував розмежувати повноваження судової влади та поліції в слідчих діях та віднести досудовий розгляд справ про злочини до провадження судових слідчих, а провадження по справах про “мало важливі” злочини і проступки до компетенції мирових суддів. Підготовлений під керівництвом Д.Н. Блудова додаток до доповідної записки за назвою “Матеріали для складання проекту статуту судово-поліцейського”, складає першу спробу законотворчої діяльності в даній галузі. У кінцевому варіанті після багатьох змін та доповнень судово-поліцейський статут під назвою “Статут про покарання, які накладаються мировими судьями” (надалі – Статут про покарання) був наданий на розгляд імператору Олександру II та затверджений 20 листопада 1864 року.

Статут про покарання містив 13 глав, перша розкривала загальні положення (порядок заміни покарання; обставини, які пом'якшують та обтяжують відповідальність ін.). Глави, які складали особливу частину містили 150 проступків, розділених в залежності від об'єкту посягання на 12 видів: проступки, які посягають на встановлений порядок управління (гл. II, а також гл. V – порушення Статуту про паспорти), на громадський порядок (гл. III – “проступки проти благочинну, порядку і спокою”), проступки, які посягають на громадський благоустрій (гл. IV) на порядок в галузі будування та залізничного транспорту (гл. VI), порушення правил пожежної безпеки (гл. X), та ін..

В той же час Статутом про покарання не були передбачені процесуальні основи розгляду справ за проступками (порядок накладення покарання, процедура оскарження дій мирових судій, порядок досудового розгляду). Відокремлення деяких видів проступків не враховувало їх галузевої належності, яка б розмежовувала окремі групи правопорушень. Так проступки, які посягали на громадський порядок, були розміщені в трьох главах – проступки проти благочинну, порядку та покою (гл. III), проти особистої безпеки (гл. X), приниження честі, погрози та насилля (гл. XI). Статутом було передбачено особливу главу “Проступки проти прав сімейних”.

Мирові судді за скоєні “мало важливі” злочини і проступки мали право призначати наступні покарання:

- догани, зауваження (превентивні покарання);
- грошові стягнення на суму до 300 рублів (майнові покарання);
- арешт терміном до трьох місяців;
- позбавлення волі терміном до півтора року (покарання, яке обмежує свободу правопорушника).

Проступки передбачені в ст. 155, 158 т 158 (викрадення та пошкодження лісоматеріалів, а також самовільне пошкодження лісів), 159 (приховування або купівля завідомо викраденого або самовільно зрубленого лісоматеріалу) та 161 (порубка казенного, лісу або заготовок лісоматеріалів на не відведених для того ділянках) Статуту про покарання – розглядались мировими суддями лише в тих випадках, якщо майновий збиток нанесений правопорушенням не перевищував 300 рублів.

Статті 101, 159, 161 Статуту про покарання, та деякі інші передбачали застосування поряд з основним покаранням, додаткового у вигляді конфіскації (наприклад, відібрання лісу) та позбавлення спеціального права (права на вирубку або заготовку лісу).

Статутом про покарання було фактично розмежовано поняття “злочин” і “проступок”, законодавець базуючись на критерії розмежування суспільної небезпеки правопорушення, передбачав менш тяжкі покарання за проступки. На відміну від злочинів, суспільно небезпечні наслідки проступків були менш значимі, скоєння проступку обумовлювало нанесення фізичної (тілесної), моральної або майнової шкоди (наприклад, гл. XI про образу честі, погрози та насилля, ін. гл.) [13].

У період австрійського панування на західноукраїнських землях кримінально-правові відносини регулювалися на основі декількох документів, а саме: Першого австрійського кримінального кодексу (1768 р.) – кримінальне уложення, видане за ініціативою імператриці Марії Терезії, який, у своїх двох частинах урегульовував кримінально-правові відносини в царині процесуального та матеріального права. Кодекс базувався на становій, феодальній системі судочинства, а отже, пропонував інквізиційний процес розгляду справ. Наступний кримінальний кодекс (1787 р.),

що містив характерні для буржуазного права положення, пов'язують з іменем імператора Йосифа II. Цей кодекс скасовував смертну кару. Протиправні діяння уперше поділялися на кримінальні злочини (розглядали суди), і менш серйозні правопорушення так звані – “політичні злочини” (розглядали адміністративні органи). Однак система покарань, що носила феодальний характер, й надалі залишалася досить суворою. Кримінальний кодекс, підготовлений австрійським криміналістом Й. Зонненфельсом, після запровадження (1797 р.) у Східній Галичині з незначними змінами був проголошений діючим (1803 р.) в усій Австрійській імперії. Структурно кодекс поділявся на дві частини (злочини і тяжкі поліцейські проступки), кожна з яких мала по два розділи. Один із розділів обіймав норми кримінального та матеріального права, а другий стосувався процесу. Кодекс поновлював смертну кару (за державну зраду, вбивство, фальшивомонетництво і підпал встановлювалася смертна кара через повішення).

Розвиток буржуазних відносин в Австрії призвів до перегляду й видання нової редакції кримінального кодексу (1852 р.), який у Галичині діяв аж до введення там польського кримінального кодексу (1932 р.). Кодекс пропонував поділяти усі протиправні діяння на злочини й проступки. Такий поділ позначився на його структурі (поділявся відповідно на дві частини). Злочином вважалось свідомо вчинене суспільно небезпечне діяння. Поняття злочину обов'язково супроводжують *ознаки злого наміру й усвідомленого бажання заподіяти зло щодо об'єкта посягання*. Без цих ознак протиправні діяння трактувалися як проступки. За проступки кодекс передбачав грошові покарання, арешт до шести місяців, тілесні покарання, заборону проживати в даній місцевості, конфіскацією майна тощо [14, с.74].

Основним джерелом кримінального права Російської імперії з початку ХХ століття було Кримінальне уложення (1903 р.) [15], підписане останнім імператором Миколою II, і уведене в дію впродовж 1904–1906 рр. Кримінальне уложення поділяло злочинні діяння на три групи: тяжкі злочини (за них призначалася смертна кара, каторга або заслання), злочини (каралися ув'язненням) та проступки (арешт або грошовий штраф).

Кримінальне законодавство в УНР доби Української Центральної ради доби Гетьманату та Директорії УНР, ґрунтувалося на кримінальному та кримінально-процесуальному законодавстві Російської імперії, майже у повному обсязі діяло Кримінальне уложення (1903 р.) [16].

До основних етапів розвитку радянського кримінального права в Україні у період утвердження радянської державності (1920-ті рр.) доцільно віднести: затвердження Кримінального кодексу УСРР (1922 р.), який передбачив у своєму складі Загальну і Особливу частини. У Загальній частині законодавець виклав своє розуміння злочину, мети і системи покарань. Зокрема, під злочином розумілася “будь-яка суспільно-небезпечна дія або бездіяльність, що загрожує основам радянського ладу і правопорядку, встановленого робітничо-селянською владою на перехідний до комуністичного період” (ст. 6). Визначення кримінального проступку в діючому на той час кримінальному кодексі не містилось.

Започаткована класифікація видів правопорушень мала місце й в змісті “Основних засад” (1924 р.), якими створювався новий етап формального розвитку структури кримінального законодавства на двох рівнях – загальносоюзному й республіканському.

Найбільш вагомим посилення “кримінальної репресії”, продемонструвала Особлива частина КК УСРР (у редакції 1927 р.). В цілому цей кодекс називали – “одностороннім класовим виміром справедливості з засадою терору у вигляді

закону”. Впродовж 1930-х – початку 1950-х рр. у кримінальному законодавстві СРСР-УРСР було створено необхідні передумови для ефективного функціонування каральної машини. Саме в ці роки в галузі кримінального права відбулися серйозні деформації, нехтуючи інтересами людей і навіть загальновизнаними правовими принципами, повністю руйнувались гарантії будь-яких прав особистості. Фактично усі допущені громадянсько-правові відносини здійснювались у жорстких рамках кримінальних норм. Розширення сфери кримінально-правової заборони поєднувалось з зростанням караності лише за злочини. Цілком логічно кримінальне законодавство протягом 1917–1953 років, охарактеризувати періодом тоталітарного соціалізму з посиленими можливостями застосування кримінальної репресії.

Кримінальний кодекс УРСР (28 грудня 1960 р.), який був уведений в дію з 1 квітня 1961 року, став першим післявоєнним нормативним актом УРСР, яким законодавець декриміналізував більше 70 діянь, що у КК 1927 р. визначались як злочини. В цілому головні положення Кримінального кодексу УРСР (1960 р.) говорили про значну демократизацію кримінальної політики держави. Звузились сфери кримінальної відповідальності, шляхом пом’якшення відповідальності за злочини, що не мали великої суспільної небезпеки. Злочином визнавалось передбачене кримінальним законом суспільно небезпечне діяння (дія або бездіяльність), що посягає на суспільний лад України, його політичну і економічну системи, власність, особу, політичні, трудові, майнові та інші права і свободи громадян, а так само інше передбачене кримінальним законом суспільно небезпечне діяння, яке посягає на правопорядок.

Разом з тим, законодавець посилював відповідальність за найбільш тяжкі злочини, зокрема спрямовані проти життя громадян. Кримінальне право реагувало на найбільш зловбоденні проблеми. Так, в умовах початку 1980-х рр., коли знову зросла динаміка вчинення хуліганських дій, указом ПВР СРСР “Про посилення відповідальності за хуліганство” (5 червня 1981 р.) було підвищено кримінальну відповідальність за це діяння, встановлено стислі строки розслідування і судового розгляду справ про хуліганство.

Відповідно до прийнятого за часів незалежної України у 2001 році Кримінального кодексу і діючого на сьогодні, кримінальна відповідальність передбачена лише за скоєння злочину. За ступенем їх тяжкості злочини поділяються на чотири види. Натомість, незважаючи на різний ступінь тяжкості злочинів, юридичний наслідок щодо осіб, які визнаються винними в їх вчиненні є однаковим – це судимість.

Концепцією реформування кримінальної юстиції затвердженої Указом Президента України “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів” від 8 квітня 2008 року № 311/2008 [17] запропоновано, діяння, що не становлять значної суспільної небезпеки визначати, як кримінально (підслідні) проступки.

З прийняттям Кримінального процесуального кодексу України (далі - КПК України) від 13 квітня 2012 року [18], кримінальний проступок і злочин визначаються видами кримінального правопорушення, але у розділ X “Прикінцеві положення” зазначається, що положення, які стосуються кримінального провадження щодо кримінальних проступків, вводяться в дію одночасно з набранням чинності законом України про кримінальні проступки. Ця новела обумовлена необхідністю приведення вітчизняного законодавства до стандартів Ради Європи та Європейського Союзу з урахуванням членства України в Раді Європи та її прагненням вступу до Європейського Союзу. У 1995 р. Україна приєдналась до Статуту Ради Європи, перед цим, у 1994 р., парламент України ратифікував Угоду про

Партнерство і Співробітництво між Європейськими Співтовариствами й Україною (УПС), а в 2004 р. ухвалив Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Гармонізація кримінального законодавства держав Європи визначає процес, спрямований на зближення зазначеного законодавства, на усунення або зменшення відмінностей у ньому, які заважають протидії кримінальним правопорушенням. На цій підставі і у випадку формування нових для вітчизняного законодавства положень щодо інститут кримінального проступку обов'язковою вимогою є проведення широкої і всебічної наукової експертизи з урахуванням європейського досвіду.

Висновок:

Наведені події, факти, нормативно правові документи свідчать про глибокі історичні передумови становлення інституту кримінального проступку в правовій системі нашої держави, проте, поняття проступку не завжди зустрічається в тексті вивчених документів. Ознаки правової природи проступку вбачаються у використанні різних понять для позначення як злочину так і проступку, а саме: “образа”, “согрешение” за часів Київської Русі, “образа” та “кгвалт” в Литовських Статутах, а також у застосуванні відносно їх покарання у вигляді “грошового викупу” – основним завданням якого було відшкодування шкоди потерпілому, та утримання князівської влади.

Вперше питання поділу правопорушень на злочини і проступки унормовано у “Уставе благочиния, или полицейском” 1782 року Наказі Катерини II, як “великое нарушение законов” та “простое нарушение установленного благочиния”.

Позитивних змін кримінальне законодавство набуло із середини XIX ст., від тоді своє місце знайшло визначення “проступку” у наступних нормативно-правових актах: Зводі законів Російської імперії 1832 року та Уложенні про покарання кримінальні й виправні 1845 року, Статуті про покарання, що накладаються громадськими суддями 1864 року, Кримінальному уложенні 1903 року, основним критерієм розмежування проступків та злочинів була підвідомчість справ стосовно цих діянь.

В кримінальному законодавстві радянського періоду не існувало поділу кримінальних правопорушень, кримінальна відповідальність наставала лише за скоєння злочину. Як самостійний вид правопорушення, визнавались адміністративні проступки їх особливістю було посягання на порядок державного управління, тобто на суспільні відносини в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів Радянської держави [19, с. 20].

Таким чином, проведений історичний експурс засвідчив наявність низки негативних тенденцій, яких слід уникати при вдосконаленні інституту кримінального проступку та ряду позитивних здобутків, які слід накопичувати й адаптувати в оновленому вітчизняному кримінальному законодавстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Іщенко А.В.* Періодизація використання спеціальних знань у юридичній практиці на ранніх етапах слов'янської державності / А.В. Іщенко. // Науковий вісник УАВС. – 1996. – № 1 – С. 58–64.
2. *Владимирський-Буданов М.Ф.* Обзор истории русского права / М.Ф. Владимирський-Буданов. – Москва : Издательский дом, “Территория будущего”, 2005. – 800 с.
3. *Хачатуров Р.Л.* Уголовно-правовое содержание договоров Киевской Руси с Византией. / Р.Л. Хачатуров Советское государство и право. – № 8. – 1987. – С. 125–128.
4. *Фріс П.Л.* Кримінально-правова політика Української держави: теоретичні, історичні та правові проблеми / П.Л. Фріс – К.: Атіка, 2005. – 332 с.

5. Руська правда / Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій // Склад та підготував до друку проф. С. Юшков – Вид-во Українська академія наук – К.: 1935.
6. Довідник з історії України. За ред. І. Підкови та Р. Шуста. – Київ. Генеза, 1993/<http://history.franko.lviv.ua/dovidnyk.htm>.
7. Терлюк І.Я. Огляд історії кримінального права України. Навчальний посібник.- Львів: Ліга-Прес, 2007. – 92 с.
8. Гошко Т.Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). – Львів, 2002. – 255 с.
9. Грозовський І.М. Козацьке право // Право України. – 1997. – № 6.
10. Кистяковський А.Ф. Права, по которым судится малороссійскій народъ. – Київ: Университетская типографія (І.І. Завадського), 1879. – 1063 с.
11. Наказ Екатерины II комиссии о составлении проекта уложения. 1767–1768 гг. / <http://museumreforms.ru/content/nakaz-ekateriny-II-komissii-o-sostavlenii-proekta-novogo-ulozheniya-1767-1768-gg>.
12. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. / Российское законодательство X–XX веков. Том 6. Законодательство первой половины XIX века. М., 1988. С. 174–276 / <http://museumreforms.ru/content/ulozhenie-o-nakazaniyah-ugolovnyh-i-ispravitelnyh-15-avgusta-1845-g>.
13. Корреляция проступков и преступлений по русскому имперскому праву/http://mobile.studme.org/137104254500/pravo/korrelyatsiya_prostupkov_prestupleniy_russkomu_imperskomu_pravu.
14. Бойко І. Покарання на Українських землях за кримінальним законодавством Австрії та Австро-Угорщини (1772–1918 рр.) / Вісник Львівського національного університету. Серія юридична. 2014. Випуск 59. С. 71–79.
15. Новое уголовное уложение, Высочайше утвержденное 22 марта 1903 года. – СПб.: Изд. В.П. Анисимова, 1903. – 250 с.
16. Подковенко Т.О. Становлення системи законодавства України в 1917–1920 роках (Українська Центральна Рада, гетьманат П. Скоропадського, Директорія УНР). Автореферат...канд. юрид. наук. – К., 2004. – 21 с.
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів” / Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008.
18. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4651%D0%B0-17>.
19. Шишов О.Ф. Преступление и административный проступок [учебное пособие] / О.Ф. Шишов. – М.: – 1967. – 66 с.

Отримано 22.04.2015

С.В. Собур

ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФІЛАКТИКИ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ СЕРЕД НЕПОВНОЛІТНІХ, ЯКІ НАЛЕЖАТЬ ДО РАДИКАЛЬНО НАЛАШТОВАНИХ МОЛОДІЖНИХ УГРУПОВАНЬ

У статті розглянуто та проаналізовано спеціальні нормативно-правові акти, що регулюють діяльність щодо профілактики кримінальних правопорушень серед неповнолітніх, які належать до радикально налаштованих молодіжних угруповань. Проведено систематизацію нормативно-правових актів з урахуванням найбільш типових правопорушень, що вчиняються членами зазначених угруповань. Обґрунтовано пропозиції щодо необхідності прийняття єдиного законодавчого акта з питань профілактики правопорушень в Україні.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, неповнолітні, профілактика кримінальних правопорушень, радикально налаштовані молодіжні угруповання; футбольні хулігани.

В статье рассмотрены и проанализированы специальные нормативно-правовые акты, которые регулируют деятельность относительно профилактики уголовных правонарушений среди несовершеннолетних, принадлежащих к радикально настроенным молодежным группировкам. Проведена систематизация нормативно-правовых актов с учетом наиболее типичных правонарушений, которые совершаются членами указанных групп. Обоснованы предложения необходимости принятия единого законодательного акта по вопросам профилактики правонарушений в Украине.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, несовершеннолетние, профилактика уголовных правонарушений, радикально настроенные молодежные группировки, футбольные хулиганы.

In paper special normative legal acts regulating activities concerning the prevention of criminal offenses among the minors belonging to radical youth groups are considered and analyzed. Systematization of normative legal acts taking into account the most typical offenses which are committed by the members of mentioned groups is carried out. Several proposals concerning the need of adoption of a single act on the prevention of offenses in Ukraine are proved.

Keywords: standard and legal regulation, minors, prevention of criminal offenses, radical youth groups, football hooligans.

Загострення економічної та політичної кризи в Україні стало причиною значної консолідації та радикалізації багатьох молодіжних організацій. Крім спільноти футбольних уболівальників, які приймають активну участь у силовому протистоянні із правоохоронними органами під час проведення футбольних матчів, а також масових акцій громадської непокори, збільшується кількість проявів ксенофобії (етнічної, расової, релігійної та політичної), все частіше фіксуються факти залучення неповнолітніх до протестних акцій на політичному підґрунті

[1]. Проведений моніторинг засобів масової інформації свідчить про збільшення кількості фактів вчинення правопорушень неповнолітніми, які входять до складу неформальних радикально налаштованих молодіжних організацій. Зростання кількості таких правопорушень вимагає від уповноважених органів рішучих та системних дій, спрямованих на профілактику протиправної поведінки учасників зазначених організацій. Наразі відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би регулював питання профілактики правопорушень, у тому числі серед радикально налаштованої молоді. Тому профілактична робота в цьому напрямі здійснюється безсистемно та носить спорадичний характер.

Окремі питання профілактики правопорушень серед осіб, які належать до радикально налаштованих молодіжних угруповань, досліджували такі вчені, як С.М. Алфьоров, Є.О. Гладкова, Ю.С. Завгородня, Я.М. Квітка, О.А. Мейтін, Д.О. Сіц, В.Г. Фатхутдінов та ін.

Дослідження спрямоване на аналіз та систематизацію спеціальних нормативно-правових актів, що регулюють діяльність уповноважених органів щодо профілактики кримінальних правопорушень серед осіб, які належать до радикально налаштованих молодіжних угруповань.

У сучасній юридичній науці неформальні радикально налаштовані молодіжні угруповання визначаються як офіційно незареєстровані групи молодих людей, схильних до крайніх рішучих дій, що виникають за чієюсь ініціативою чи спонтанно на основі спільних інтересів та діють відповідно до своїх переконань [2, с. 250–251].

Найбільш активну частину зазначених угруповань становлять футбольні хулігани (так звані “хулси”) та націоналісти різного ґатунку (скінхеди, націпанки та ін.). Виходячи з цього профілактична діяльність щодо радикально налаштованої молоді головним чином спрямована на попередження кримінальних правопорушень під час проведення футбольних матчів, що вчиняються на ґрунті расової, етнічної, релігійної чи інших форм нетерпимості.

Профілактична робота з неповнолітніми та молоддю регламентується Законом України “Про органи та служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” від 24 січня 1995 року [3]. Цей закон визначає правові основи діяльності органів і служб у справах дітей та спеціальних установ для дітей, на які покладається здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх, містить перелік зазначених органів та служб, основні принципи та напрями їх діяльності, а також їх права та обов’язки.

Зокрема, в ст. 3 зазначається, що під профілактикою правопорушень серед дітей слід розуміти діяльність органів і служб у справах дітей, спеціальних установ для дітей, спрямовану на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню дітьми правопорушень, а також позитивний вплив на поведінку окремих дітей на території України, в її окремому регіоні, в сім’ї, на підприємстві, в установі чи організації незалежно від форм власності, за місцем проживання. Виходячи з положень зазначеного вище закону, основні функції щодо попередження кримінальних правопорушень, які вчиняються дітьми, покладаються на уповноважені підрозділи ОВС (кримінальну міліцію у справах дітей) та частково приймальники-розподільники для дітей. Так, спеціально уповноважені підрозділи ОВС зобов’язані проводити роботу щодо запобігання правопорушенням серед дітей; вживати оперативно-розшукові та профілактичні заходи з метою виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, які вчинені дітьми; виявляти причини та умови, що сприяють вчиненню таких правопорушень, вживати в межах компетенції заходи для їх усунення та ін. (ст. 5).

Слід зазначити, що питання соціальної профілактики серед дітей та молоді регламентуються Законом України “Про соціальну роботу з сім’ями, дітьми та молоддю” № 2558-III від 21 червня 2001 року [4], крім того цей закон визначає основні принципи, сфери та напрями, суб’єкти та об’єкти соціальної роботи з сім’ями, дітьми та молоддю.

Так, ст. 9 закону визначені основні напрями соціальної профілактики в сімейному, дитячому та молодіжному середовищах, які передбачають здійснення: комплексних заходів, спрямованих на запобігання сімейному неблагополуччю, соціальному сирітству, насильству в сім’ї та жорстокому поводженню з дітьми, торгівлі людьми, найгіршим формам дитячої праці; системного обліку і догляду за дітьми та молоддю, які виявили схильність до асоціальної поведінки; інформаційно-просвітницької, пропагандистської роботи в сім’ях, серед дітей та молоді за місцем проживання, навчання або роботи, спрямованої на формування в особистості стандартів позитивної поведінки, здорового способу життя. Крім того, одним із основних завдань суб’єктів соціальної роботи із сім’ями, дітьми та молоддю є здійснення соціально-профілактичної роботи серед дітей та молоді, реалізація системи заходів щодо запобігання негативним явищам та їх подолання (ч. 3 ст. 12).

Як зазначалося вище, певну частину радикально налаштованих молодіжних угруповань, які останнім часом набули значного поширення, становлять так звані футбольні хулігани (футбольні фанати, хули та ін.), які мають власну субкультуру, значну регіональну поширеність, усталену ієрархію, надзвичайно напружені стосунки з правоохоронними органами та пропагують крайню праву ідеологію. У зв’язку з проведенням в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу “Євро-2012” була напрацьована нормативно-правова база, яка й сьогодні використовується для профілактики правопорушень серед радикально налаштованих молодіжних угруповань.

Так, Закон України “Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв’язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів” визначає організаційно-правові особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв’язку з підготовкою та проведенням на території України футбольних матчів, що організовуються відповідно до національних та міжнародних вимог [5].

У законі закріплено положення про те, що обов’язки по охороні громадського порядку та громадської безпеки під час проведення футбольних матчів покладаються не тільки на правоохоронні органи, а й на операторів спортивних споруд, організаторів футбольного матчу, футбольні клуби, місцеву державну адміністрацію та органи місцевого самоврядування (ст. 7).

Важливе профілактичне значення для попередження правопорушень, які вчиняються неформальними радикально налаштованими молодіжними угрупованнями (футбольними вболівальниками), має чітке визначення прав та обов’язків глядачів під час підготовки та проведення футбольних матчів.

Відповідно до ст. 17 зазначеного вище закону, глядачам забороняється: перебувати на території спортивної споруди в стані алкогольного або наркотичного сп’яніння; користуватися на території спортивної споруди джерелами відкритого вогню; проносити на територію спортивної споруди та/або використовувати вогнепальну, холодну чи іншу зброю, колючо-ріжучі предмети та предмети, що можуть бути використані для заподіяння тілесних ушкоджень, боєприпаси, вибухові речовини, піротехнічні вироби, легкозаймисті речовини, їдкі речовини, інші предмети, засоби і речовини, обіг яких обмежено законодавством та які визначені правилами поведінки на території спортивної споруди; проносити та/або вживати

на території спортивної споруди алкогольні, слабоалкогольні напої в скляній тарі.

Також глядачам може бути обмежено доступ на територію спортивної споруди у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів (ст. 18), якщо вони не мають відповідного квитка; відмовляються від огляду, який проводиться у встановленому порядку; порушують встановлені правила щодо пронесення на територію спортивної споруди відповідних предметів або речовин; перебувають у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння. Крім того, у випадку, якщо глядач не досяг 14-річного віку і перебуває без супроводу дорослого, йому мають право відмовити в допущенні на територію стадіону.

Слід зазначити, що значну частину кримінальних правопорушень, які вчиняються членами радикально налаштованих молодіжних угруповань, становлять правопорушення на ґрунті расової, релігійної та інших форм нетерпимості. Останнім часом кількість таких проявів, особливо в середовищі футбольних хуліганів, значно зросла [6].

Слід зазначити, що донедавна в національному законодавстві був відсутній базовий законодавчий акт, спрямований на запобігання та протидію проявам расової, національної, релігійної та інших форм нетерпимості, а означене питання частково регулювалося низкою нормативно-правових актів.

У 2009 році статті 115, 121, 122, 126, 127, 129 Кримінального Кодексу України були доповнені в чинній редакції формулюванням “з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості” як обтяжуючої обставини, що стало одним з етапів державної політики у сфері попередження та протидії дискримінації [7]. Згодом на підставі рекомендацій Української Гельсінської спілки з прав людини у сфері захисту від дискримінації, расизму та ксенофобії в Україні було прийнято Закон України “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні” [8]. Цей нормативний акт містить основні визначення, перелік ознак, за якими забороняється дискримінація, і механізми захисту від неї, підвищується відповідальність держави за протидію дискримінації. Хоча зазначений закон і не містить конкретних норм щодо профілактики правопорушень на ґрунті нетерпимості, він має важливе профілактичне значення.

Як зазначалося вище, основні обов'язки щодо профілактики кримінальних правопорушень серед неповнолітніх відповідно до Закону України “Про органи та служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” покладені на уповноважені підрозділи ОВС. Виходячи з аналізу положень Закону України “Про міліцію”, основними завданнями міліції у сфері попередження кримінальних правопорушень, у тому числі й серед радикально налаштованої молоді, є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; виявлення, запобігання та припинення правопорушень; охорона і забезпечення громадського порядку; захист власності від злочинних та кримінально протиправних посягань [9].

Крім того, на підрозділи міліції покладаються й інші обов'язки, які безпосередньо та опосередковано пов'язані із профілактикою кримінальних правопорушень серед радикально налаштованої молоді. По-перше, міліція в межах своїх повноважень зобов'язана забезпечувати безпеку громадян та громадський порядок, а також виявляти, запобігати та припиняти кримінальні правопорушення, вживати з цією метою оперативно-розшукові та профілактичні заходи, передбачені чинним законодавством (п. 1–2 ст. 10). По-друге, працівники міліції зобов'язані виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень та вживати в межах своєї компетенції заходи для їх усунення, а також проводити профілактичну

роботу серед осіб, схильних до вчинення кримінальних правопорушень (п. 6-7, ст.10).

У системі МВС України завдання профілактики кримінальних правопорушень серед неповнолітніх покладені на Управління кримінальної міліції у справах дітей, діяльність якого регламентується Інструкцією з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, затвердженою наказом МВС України від 19 грудня 2012 року № 1176 [10].

Так, відповідно до зазначеної Інструкції одним з основних завдань підрозділів кримінальної міліції у справах дітей є організація та здійснення заходів профілактики з дітьми в навчальних закладах, за місцем проживання з метою запобігання вчиненню ними адміністративних і кримінальних правопорушень; організація та здійснення заходів індивідуальної профілактики з дітьми, що вчинили адміністративні та кримінальні правопорушення, були засуджені до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі, звільненими зі спеціальних виховних установ, а також ужиття заходів щодо недопущення рецидивної злочинності серед дітей (п. 1.2). Для досягнення поставлених завдань вживаються заходи загальної профілактики, які здійснюються на території обслуговування в навчальних закладах та за місцем проживання дітей, та індивідуальної профілактики, які здійснюються щодо конкретної дитини з метою попередження вчинення нею адміністративних та кримінальних правопорушень.

Таким чином, система нормативно-правових актів, що регламентують питання профілактики кримінальних правопорушень серед неповнолітніх, які належать до радикально налаштованих молодіжних організацій, досить розгалужена. Більшість із них лише частково або опосередковано регулює питання профілактичної діяльності, особливо щодо кримінальних правопорушень, вчинених на ґрунті нетерпимості. У зв'язку з цим, актуальним залишається питання прийняття єдиного нормативно-правового акта щодо профілактики правопорушень в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо порушень прав і свобод людини під час подій, які відбувались в Україні з 21 листопада 2013 року по 22 лютого 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ombudsman.gov.ua/files/Dopovidi/specialna_dopovid.pdf.
2. Алфьоров С. Поняття неформальних радикально налаштованих молодіжних угруповань: кримінологічний аспект / С. Алфьоров, Д. Сіц // Вісник Львів. ун-ту. – Серія юрид. – 2011. – Вип. № 52. – С. 249–253.
3. Про органи та служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24 січня 1995 р. № 20/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 6. – Ст. 35.
4. Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю : Закон України від 21 червня 2001 р. № 2558-ІІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 42. – Ст. 213.
5. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : Закон України від 08 липня 2011 р. № 3673-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 9. – Ст. 64.
6. “Рух футбольних фанатів в Україні”. Аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1569/>.
7. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо відповідальності за злочини з мотивів расової, національної чи релігійної нетерпимості : Закон України від 05 вересня 2009 р. № 1707-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 5. – Ст. 43.
8. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5207-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 412.
9. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 4. – Ст. 20.
10. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей : Наказ МВС України № 1176 від 19 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0121-13>.

Отримано 19.06.2015

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

Стаття присвячена питанням антитерористичної політики в аспекті зарубіжного досвіду. Наведені правові міжнародні документи, що визначають нормативні основи заходів щодо боротьби з тероризмом. Наданий опис національних антитерористичних систем різних країн, вказана їхня структура і специфіка. Визнаючи перевагу за невійськовою стратегією впливу, тим не менш, наголошено на необхідності адекватного застосування рішучих заходів випереджального характеру на ґрунті спецоперацій по локалізації та припиненню терористичних актів; наведені приклади найвідоміших із них.

Ключові слова: національні антитерористичні системи; міжнародне законодавство щодо попередження, припинення та ліквідації тероризму; антитерористичні операції; контртерористичні групи.

Статья посвящена вопросам антитеррористической политики в аспекте зарубежного опыта. Указаны правовые международные документы, определяющие нормативные основы мер по борьбе с терроризмом. Приведено описание национальных антитеррористических систем разных стран, указана их структура и специфика. Признавая преимущество за невоенной стратегией воздействия, тем не менее, подчеркнута необходимость адекватного применения решительных мер опережающего характера по типу спецопераций по локализации и прекращению террористических актов; приведены примеры наиболее известных из них.

Ключевые слова: национальные антитеррористические системы; международное законодательство касательно предупреждения, прекращения и ликвидации терроризма; антитеррористические операции; контртеррористические группы.

Paper is devoted to the issues of anti-terrorist policy in the aspect of international experience. It specifies the international legal documents defining regulatory support of the struggle against terrorism. It also describes the national anti-terrorist systems of different countries, determines its structure and specificity. Recognizing the benefits of the impact of non-military strategy, however, the need of adequate using of such decisive proactive measures as special operations to localize and stop terrorist acts is underlined; several examples of the most prominent ones are stated.

Keywords: national anti-terrorist systems; international law concerning the prevention, cessation and elimination of terrorism; anti-terrorist operations; counter-terrorism groups.

Безпрецедентні масштаби терористичної діяльності поставили більшість країн світу перед необхідністю рішучої протидії існуючій загрозі. У зв'язку із цим сьогодні відзначається перевага підходу, відповідно до якого боротьба з тероризмом визнається завданням державного рівня, що активізує розробку національних **антитерористичних систем**, під якими розуміється сукупність законодавчої

бази, діяльності державних органів, неурядових організацій, інститутів громадянського суспільства, а також дій і заходів, спрямованих на протидію тероризму та мінімізацію терористичної загрози [1].

Разом із тим, сучасні умови висувають і нові вимоги щодо необхідності консолідації усіх сил світової громадськості для припинення будь-якої спроби прояву цієї форми агресії. Причому суттєвий досвід, накопичений за останнє десятиріччя (зокрема такими країнами, як США, Ізраїль, Великобританія), може бути взятий за основу, адаптований і застосований іншими державами, перед якими сьогодні гостро постала проблема тероризму та необхідності розробки ефективної національної системи протидії йому. Саме тому варто розглянути складові чинники зарубіжного досвіду більш детально.

Елементи національних антитерористичних систем. Узагальнюючи світовий досвід у сфері розвитку політики протидії тероризму, можна сказати, що сучасні національні антитерористичні системи являють собою сукупність таких *елементів*: 1) антитерористичне законодавство та система правосуддя; 2) діяльність правоохоронних органів, спеціальних служб і відомств, що гарантують безпеку (у тому числі й розвідслужби); 3) робота спеціальних контртерористичних груп; 4) створення національних антитерористичних центрів; 5) розробка комплексу заходів із протидії екстремізму; 6) розробка

і проведення антитерористичних операцій; 7) робота служб, що ліквідують наслідки терактів; 8) участь інститутів громадянського суспільства; 9) сприяння ЗМІ в антитерористичній роботі; 10) ґрунтова матеріально-технічна база (досконалі засоби зв'язку, комп'ютерні технології, високоякісні сучасні транспортні та інфраструктурні елементи).

Слід відзначити, що в цілому антитерористична робота ведеться переважно директивно, тобто всі основні рішення ухвалюються на вищому державному рівні та надалі реалізуються, впливаючи на громадянське суспільство. Хоча останнім часом намітилася тенденція зростання ролі громадянського суспільства у антитерористичній роботі: тепер воно є не тільки об'єктом впливу державних структур, засобів масової інформації та неурядових організацій,

а й суб'єктом, який сприяє підтримці громадського порядку і підвищує своєю діяльністю ефективність превентивних антитерористичних заходів.

Правове поле антитерористичної боротьби. Проблема тероризму привернула міжнародну увагу з 1934 року, коли Ліга Націй почала розробку конвенції про попередження і припинення тероризму. Конвенція була ухвалена 1937 року, проте так і не набула сили. Сучасне міжнародне антитерористичне законодавство, як правило, містить конкретні положення, що дозволяють державі, яка постраждала внаслідок теракту чи перебуває у стані реальної загрози, розширювати можливості власного внутрішнього законодавства.

Сьогодні існує ряд ключових міжнародних документів, що стосуються антитерористичних заходів, а саме [2]: *Протокол, що доповнює Конвенцію про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден* (Пекін, 2010); *Конвенція про боротьбу з незаконними актами щодо міжнародної цивільної авіації* (Пекін, 2010); *Конвенція про взаємну правову допомогу і видачу з метою боротьби з тероризмом* (Рабат, 2008); *Міжнародна конвенція про боротьбу з актами ядерного тероризму* (Нью-Йорк, 2005); *Конвенція Ради Європи про попередження тероризму* (Варшава, 2005); *Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму* (Нью-Йорк, 1999); *Міжнародна конвенція про боротьбу з терористичними вибухами* (Нью-Йорк, 1997); *Декларація про заходи з ліквідації міжнародного тероризму* (схвалена резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 49/60 від 09.12.1994);

Міжнародна конвенція про маркування пластичних вибухових речовин з метою їх виявлення (Монреаль, 1991); Протокол про боротьбу з незаконними актами насильства в аеропортах, що обслуговують міжнародну цивільну авіацію (Монреаль, 1988); Конвенція про боротьбу з незаконними актами, що загрожують безпеці морського судноплавства (Рим, 1988); Протокол про боротьбу з незаконними актами, що загрожують безпеці стаціонарних платформ, розташованих на континентальному шельфі (Рим, 1988); Міжнародна конвенція про боротьбу із захопленням заручників (Нью-Йорк, 1979); Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу (Відень, 1979); Європейська конвенція про боротьбу з тероризмом (Страсбург, 1977); Конвенція про запобігання злочинам проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів (Нью-Йорк, 1973); Конвенція про боротьбу з незаконними актами, що загрожують безпеці цивільної авіації (Монреаль, 1971); Конвенція про боротьбу з незаконним захопленням повітряних суден (Гаага, 1970); Конвенція про злочини та деякі інші протиправних акти, що здійснюються на борту повітряних суден (Токіо, 1963).

“Глобальна контртерористична стратегія” (The UN Global Counter-Terrorism Strategy), ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН у 2006 році, стала першим міжнародним офіційним документом, що визнав істотну роль громадянського суспільства в антитерористичній діяльності держав. Згідно зі Стратегією, громадянське суспільство реалізує свою функцію через роботу різних контртерористичних неурядових організацій.

Діяльність національних систем протидії тероризму. Одночасно з наявністю спільних рис, кожна національна система має й свої особливості, які варто розглянути детальніше [1; 3].

США. Американська “Стратегія боротьби з тероризмом” покликана забезпечити два ключових завдання: захистити Сполучені Штати, їх громадян, їхні інтереси, друзів і союзників від терористичних атак, та, водночас, створити максимально несприятливе для функціонування тероризму міжнародне середовище. Для виконання цих завдань адміністрація США представила так звану стратегію “чотирьох D”: 1) *defend* – захистити, 2) *defeat* – знищити, 3) *deny* – відмовити, 4) *diminish* – зменшити.

Важлива роль у боротьбі з тероризмом у США належить **Федеральному бюро розслідувань** (ФБР). ФБР має спеціальну секцію по забезпеченню внутрішньої безпеки та боротьби з тероризмом, що входить до Управління кримінальних розслідувань. Секція складається з трьох груп: 1) *групи спеціальних операцій і аналізу* (збирає факти про скоєні теракти, на основі яких готуються документи із пропозицією висновків про найбільш доцільні тактичні прийоми та засоби протидії тероризму); 2) *групи дослідження тероризму та обліку вибухів бомб* (вивчає організаційні структури терористичних груп, їх учасників, збирає та аналізує усі випадки терактів із використанням вибухових пристроїв, що, зрештою, реалізується у відповідях на конкретні запити і у вигляді інформаційних довідок, які надсилаються усім зацікавленим відомствам); 3) *групи внутрішньої безпеки* (контролює організацію охорони іноземних представників на території США).

У складі ФБР є група досвідчених психологів, до функцій яких входить допомога працівникам ФБР, що проводять переговори з терористами про видачу заручників. Ця група бере участь також у підготовці спеціально відібраних працівників на курсах і в Академії ФБР.

Для проведення бойових антитерористичних операцій у кожному з 59 управлінь ФБР є, принаймні, один спеціальний бойовий підрозділ по боротьбі з тероризмом [4]. Крім того, антитерористичні відділи наявні й у різних державних

відомствах, наприклад таких, як Управління у справах міграцій та надання громадянства (Bureau of Citizenship and Immigration Services). Частина слідчих і наглядових функцій передана митним та транспортним відомствам.

У вересні 2001 року була створена нова спецслужба – **Управління внутрішньої безпеки** (Internal Security Directorate), яке координує роботу 40 відомств із безпеки. Голова Управління підпорядковується безпосередньо Президентові та є його радником із питань боротьби з тероризмом.

Деякі установи (зокрема **Оперативне управління контррозвідувальних сил** (Counterintelligence Force Protection Source Operations)) проводять збір даних для підготовки звітів, на основі яких у подальшому розробляється спільний план дій. Розвідувальні служби мають значні можливості для збору та аналізу величезного обсягу інформації, що надходить із різних джерел і передається безпосередньо до **Національного контртерористичного центру** (National Counterterrorist Centre), працівники якого на основі зібраних даних оцінюють ступінь загрози і приймають рішення про необхідність розробки конкретних заходів. Координує наступальні дії інша служба – **Рада Національної Безпеки** (National Security Council).

Щодо військових служб контррозвідки, то кожна з них виконує конкретні функції відповідно до своєї спеціалізації. Серед таких служб: *Командування кримінальних розслідувань армії США* (U. S. Army criminal investigation Command); *Управління спеціальних розслідувань ВПС США* (U. S. Air Force Office of Special Investigations); *Служба спеціальних розслідувань ВМФ США* (U. S. Naval Force Department of Special Investigations) та ін. До системи державних органів США з питань антитерористичної діяльності також належать: *Група по боротьбі з тероризмом Сил безпеки морської піхоти США* (USMC Fleet Antiterrorism Security Team); *Група по боротьбі з тероризмом ВПС США* (The Air Force Antiterrorism Security Team); *Департамент соціального забезпечення США* (U. S. Department Of Human Services), що контролює діяльність низки організацій, які ліквідують наслідки терактів і співпрацюють із різними державними та місцевими організаціями. До цієї роботи у разі необхідності можуть бути залучені психологи.

Стосовно нормативних основ забезпечення антитерористичних заходів США регламентуються документом “Правила проведення антитерористичної роботи Управління ВС США” (U. S. Command Antiterrorism Operations Order), що складений у червні 2005 року і містить 285 сторінок директив, призначених для виконання різними органами.

Варте уваги, що у Сполучених Штатах антитерористичне законодавство розвинене як на загальнофедеральному рівні, так і на рівні штатів. Наприклад, штат Огайо ухвалив власний “Патріотичний акт”, який дещо відрізняється від загальнофедерального. У штаті Канзас місцевий уряд затвердив свій максимально розгорнутий план контртерористичних дій. Крім основоположних заходів, які необхідно реалізовувати на митниці, всередині населених пунктів, на транспорті тощо до тексту постанови також включені пункти, які стосуються збільшення вуличного освітлення, особливо в районах освітніх установ, та інші конкретні рекомендації комунальним службам населених пунктів штату.

Великобританія. У країні нараховується декілька спеціалізованих підрозділів, що беруть участь у операціях із локалізації та припинення терористичних актів: *група захисту диппредставництв* (охороняє дипломатичні представництва у Лондоні); *“блакитні берети”* (група інструкторів-снайперів, які навчають поліцейських влучної стрільби); *антитерористичний підрозділ Скотланд-Ярду* (складається зі спеціально підготовлених детективів, завдання яких є

проникнення у терористичні організації); **спеціальна патрульна група Скотланд-Ярду** (патрулювання приватних володінь і захисту від злочинців); **відділення технічної підтримки** (оснащене електронними приладами стеження); **армійський підрозділ саперів** (встановлює чи демонтує вибухові пристрої); **підрозділ повітряних десантників** (основна бойова одиниця у боротьбі з тероризмом, складається з найбільш стійких і рішучих добровольців британської армії).

Ізраїль. Історія спецслужб Ізраїлю починається 1929 року (за багато років до утворення незалежної єврейської держави), що було зумовлено прагненням запобігти нападу на єврейські поселення і забезпечити нелегальну імміграцію євреїв до Палестини. Саме тоді з'явилася перша єврейська спецслужба **“Шай”** (Інформаційна служба). Після проголошення Держави Ізраїль 1948 року відбулася реорганізація спецслужби за британським зразком, внаслідок чого з'явилися прообрази сучасних ізраїльських спецслужб: **“Шабак”** (або “Шин-бет” – Загальна служба безпеки Ізраїлю) та **“АМАН”** (Управління розвідки) у підпорядкуванні Міноборони і **Політичне управління при МЗС**. Численні непорозуміння між військовими та політичними спецслужбами призвели до їх реорганізації за американським зразком 1951 року, коли був створений легендарний **“Моссад”** (відомство розвідки і спеціальних завдань), який безпосередньо підпорядковувався прем'єр-міністрові. Потреба протистояти оточенню недружелюбно налаштованих арабських держав сприяла зміцненню позицій спецслужб, статус лідера серед яких належить саме зовнішній розвідці. Одну з відмінних особливостей анти-терористичної політики Ізраїлю становить принцип “терорист повинен бути вбитий”, що втілюється кожного разу при захопленні заручників – “Моссад” не веде переговорів із терористами [5].

Франція. На початку 1970-х років у Франції були створені спеціалізовані підрозділи по боротьбі з тероризмом. Склад цих груп був непостійний, і їх члени скликалися щоразу, коли виникала потреба. Один із подібних підрозділів – **Бригада боротьби з тероризмом** – був заснований після терористичних актів у Мюнхені 1972 року у складі 50 осіб. Інший підрозділ – **Група втручання**, створена у структурі національної жандармерії у березні 1974 року для боротьби з новим видом злочинності, що тоді почав розповсюджуватися, – захопленням заручників із політичною метою і для отримання викупу. Ця група безпосередньо орієнтована на боротьбу з тероризмом, а також придушення заколотів у в'язницях і при озброєному захопленні літаків, тобто у випадках наявності заручників, що ускладнює застосування зброї у відповідь.

Іспанія. На початку 1978 року в Іспанії стався різкий стрибок ескалації тероризму. Саме тоді в країні й виникла гостра потреба у створенні спеціальних сил, здатних протистояти добре організованим терористичним угрупованням. **Підрозділ спеціального втручання** було організовано у структурі **Цивільної гвардії** для проведення операцій по локалізації та припиненню терористичних акцій у міських умовах (з основною зоною дії – Мадридом).

Індія. Найближчим еквівалентом Управління внутрішньої безпеки США в Індії є **Міністерство внутрішніх справ**, яке керує національною поліцією, воєнізованими формуваннями, а також розвідувальними групами. Індія має кілька спецслужб, які стежать за терористичною діяльністю у країні та за кордоном. **Аналітичний і дослідницький центр** (Research and Analysis Wing) є підрозділом зовнішньої розвідки, а **Розвідувальне бюро** (Intelligence Bureau) – підрозділом внутрішньої розвідки.

Антитерористичне відділення поліції (Anti-Terrorism Squad), сформоване у грудні 1990 року, має філії у всіх індійських штатах. Цей спеціальний підрозділ співпрацює з Аналітичним і дослідницьким центром і Розвідувальним бюро, а

також аналогічними структурами в інших країнах. Однак після терактів у Мумбаї 2008 року представники влади усвідомили необхідність організації додаткового відомства. На сьогодні вже створено новий **Загальнонаціональний центр по боротьбі з тероризмом**, в якому працюють більше 1 000 працівників правоохоронних органів. Крім того, було ухвалено рішення про розширення масштабів антитерористичного співробітництва між Індією і Великобританією. Серйозною проблемою, на думку індійської влади, є те, що народ не підготовлений належним чином до “самозахисту” від терористичних нападів, і такий досвід, що відрізняється від національної оборони та військових заходів, слід переймати, насамперед, у США і Великобританії.

Китай. Через майже рік після теракту, що стався у Китаї напередодні Пекінської Олімпіади, вийшла постанова уряду КНР, згідно з якою **Народно-визвольна Армія Китаю** залучалася до забезпечення антитерористичних операцій. Враховуючи, що успішність такої діяльності багато в чому залежить від контактів з іноземними збройними силами держав, які вже мали досвід протистояння екстремізму, китайською владою було вирішено, що ефективно і екстрено здійснити це може саме армія. Передбачалося, що згодом зарубіжне співробітництво включатиме спільні зусилля по превенції та боротьбі

з тероризмом у разі виникнення реальної загрози для КНР.

Японія. Проаналізувавши ступінь загрози міжнародного тероризму та враховуючи сумний досвід Філіппін, Єгипту, Англії та Індонезії, що постраждали від великих терактів 2005 року, в грудні того ж року уряд Японії ініціював ухвалення нового *спеціального антитерористичного пакету заходів*. Зокрема кожен іноземець, що в'їжджав до країни (у тому числі й повторно), чи проживав постійно на її території, повинен був надавати оперативним органам свої відбитки пальців. Для інформування громадян про всі нововведення (і загалом щодо сутності антитерористичної політики) в Японії був створений інтернет-портал, присвячений захисту громадян від терористичної загрози (Civil Protection Portal).

Профілактична діяльність національних антитерористичних центрів. Особливо широко діяльність національних антитерористичних центрів розгорнулася у Сполучених Штатах. Тут постійно діють цілодобові гарячі лінії (Free government information line: terrorism), а також щорічно проводяться конференції: наприклад, “Антитероризм. Поліція. Цивільна оборона” (Antiterrorism. Police. Civil defence).

Зокрема роль одного з таких центрів тимчасово виконувала Національна комісія з розслідування терористичних нападів на США (в основному – терактів 11 вересня), метою діяльності якої стало вивчення обставин, що передували цим подіям, складання рекомендацій щодо запобігання подібних інцидентів у подальшому. По завершенню розслідування комісія представила звіт про результати виконаної роботи, що містив 37 конкретних рекомендацій, серед яких слід виділити такі, як: утворення у США єдиного відомства по боротьбі з тероризмом (на той час розвідувальна діяльність виконувалася 15 агентствами та відомствами); поширення та захист американських ідеалів у ісламському світі шляхом більш активної громадської дипломатії, особливо серед студентів і неурядових лідерів.

Один із ключових напрямів боротьби з терористичною загрозою становить перешкоджання забезпеченню матеріальної бази терористів, насамперед, фінансової допомоги, наданої іноземним терористичним організаціям з боку громадян. Це переслідуюється законом і суспільно засуджується: тільки за останній час США, Великобританія, Канада, Греція, Індія, Філіппіни і деякі інші країни внесли у своє антитерористичне законодавство поправки, що посилюють покарання за фінансове сприяння екстремістам.

Також роль антитерористичних центрів виконують 3 комітети, включені до структури Ради безпеки ООН: *Контртерористичний комітет (КТК)*, *Комітет із санкцій проти Аль-Каїди і Талібану*, *Комітет із контролю за поширенням зброї масового знищення*.

Зважаючи на те, що сьогодні одну з наймогутніших терористичних радикальних організацій у світі представляє ІДІЛ (Ісламська держава Іраку та Леванту), яка веде бойові дії у низці держав, у тому числі Іраку, Сирії, Лівії тощо, подолання цієї загрози визнане пріоритетним завданням міжнародного співтовариства та можливе лише за умови спільних і узгоджених зусиль.

Робота спеціальних контртерористичних груп. Сьогодні у багатьох країнах створені та функціонують спеціальні підрозділи (*контртерористичні групи*) по боротьбі з терористичними погрозами і наслідками терактів. Вони являють собою тактичні одиниці, завданням яких є запобігання терористичним нападам на території країни або регіону, а також участь у звільненні заручників. Міжнародне співтовариство спільно створює такі групи, завдяки яким стає можливим реалізація заходів по боротьбі з тероризмом, а також нейтралізація його руйнівних наслідків, зокрема: 20 країн здійснюють внесок у проведення операції ООН під назвою *“Непохитна свобода”*, суть якої полягає в ліквідації терористичних груп у місцях їхньої дислокації; 36 країн беруть участь у операціях *Міжнародних сил сприяння безпеці* (International Security Assistance Force (ISAF)), завдяки чому зберігається безпека у Кабулі та прилеглих територіях; 22 країни надають допомогу у відновленні громадського порядку та соціально-економічної інфраструктури на територіях, що постраждали під час терористичних актів чи антитерористичних операцій, шляхом участі у роботі *Групи з відновлення провінцій* (Provincial Reconstruction Teams (PRTs)).

Розробка і проведення антитерористичних операцій. Окремий напрям протидії тероризму становить розробка та проведення спеціальних операцій. Варто зупинитися на декількох найбільш показових фактах.

НАТО. Організацією Північноатлантичного договору, або НАТО (North Atlantic Treaty Organization), ще із середини 1990-х років регулярно проводився форум, присвячений питанням боротьби з тероризмом. Результатом одного з таких форумів стало створення *Об’єднаного Оперативного Командування* (Allied Command Operations), призначеного для проведення антитерористичних спецоперацій в інтересах миру, підтримки та стабілізації порядку [6]. Серед найбільш відомих із них можна виокремити:

- **Боснія та Герцеговина (1995–2004).** Після того, як дипломатичними зусиллями не вдалося зупинити конфлікт у Боснії та Герцеговині, НАТО ініціювала відповідні дії. У серпні 1995 року розпочалася операція *“Рішуча сила”* (Deliberate Force), завдяки якій були створені умови для підписання у грудні 1995 року Дейтонських мирних угод. З метою сприяння їх виконанню НАТО розгорнула 60-тисячні *Сили виконання мирної угоди* (Implementation Force (IFOR)), що діяли за мандатом ООН. Надалі, у грудні 1996 року, були залучені *Сили стабілізації* (**Stabilisation Force (SFOR)**) загальною чисельністю 32 тисячі військовослужбовців, які забезпечували мирну обстановку у регіоні до передачі їх мандата у грудні 2004 року силам Європейського союзу.

- **Середземне море (з жовтня 2001).** Операція *“Активні зусилля”* (Active Endeavour) проводиться під керівництвом ВМФ НАТО з метою виявлення і стримування терористичної діяльності на Середземному морі, цілодобового патрулювання морського простору. Операція зарекомендувала себе як дієвий інструмент забезпечення миру і спокою у стратегічно важливому морському

регіоні та протидії тероризму в міжнародних водах. Її початок відкрив новий вимір у загальній боротьбі з тероризмом.

- Боротьба з піратством біля берегів Африканського Рогу (березень–серпень 2009). Операція по боротьбі з піратством “*Союзницький захисник*” (Allied Protector), до завдань якої входило підвищення безпеки комерційних морських шляхів і міжнародного судноплавства біля берегів Африканського Рогу. Контингент ВМС НАТО вів спостереження і забезпечував захист із метою виявлення та припинення піратства й озброєного розбою, які загрожують морським шляхам сполучення і економічним інтересам.

Великобританія. Лондонською поліцією було розроблено декілька основних видів антитерористичних операцій, частина з них проводилися одноразово, інші поставлені на регулярну основу [1]:

- Операція “Клайсдейл”. Зазвичай під час цієї операції здійснюється рейд із метою виявлення терористів-смертників і їх спільників. Офіцерам дозволено стріляти на поразку, безумовно, у разі необхідності та виправданості, а також наявності підстав.

- Операція “Веселка”. Найтриваліша з будь-коли проведених поліцейських операцій, яка розвиває відкриту громадську стратегію боротьби з тероризмом. Інформацію про терористичну загрозу у місті оперативники збирають, методично переглядаючи записи з камер спостереження, розташованих абсолютно на усіх об’єктах (у транспорті, ресторанах, готелях, магазинах, приватних компаніях і некомерційних організаціях, житлових апартаментах, медичних центрах, на вулицях і т. ін.).

- Операція “Блискавка”. Здійснюється *Командуванням по боротьбі з тероризмом* (Counter terrorism Command) з метою збору розвідувальних даних для запису та аналізу повідомлених громадянами фактів і спостережень, що викликають підозру.

- Операція “Невід”. Спрямована на виявлення місцезнаходження злочинців, пов’язаних із терористичними організаціями, завдяки опрацюванню великих баз даних і підключення так званих “ключових показників” (кредитних карт, підrobлених документів тощо).

- Операція “Фура”. Призначена для боротьби зі злочинцями, безпосередньо причетних до діяльності значних міжнародних терористичних угруповань (у тому числі “Аль-Каїда”), протиправні діяння яких пов’язані з крадіжкою транспортних засобів, незаконним приховуванням небезпечних речовин (матеріалів, що можуть бути використані як ядерна, біологічна чи хімічна зброя).

- Операція “Німрод”. У квітні–травні 1980 року шестеро озброєних терористів захопили посольство Ірану в Лондоні з 26 заручниками. Внаслідок штурму, здійсненого бійцями англійської групи SAS (Special Air Services), терористи знищені, а заручники звільнені (загинуло лише двоє, причому один – ще до початку штурму). До речі, вся операція тривала лише 15 хвилин.

Окремої уваги заслуговують спеціальні антитерористичні операції, що проводилися у Великобританії в 2006 році. Незважаючи на те, що на той час з моменту терактів минуло більше року, антитерористичні операції за участю 500 працівників правоохоронних органів проводилися регулярно. Під час однієї з них було заарештовано дев’ять осіб (пізніше була доведена непричетність до терористичної діяльності лише двох) – тобто довгострокові заходи з протидії тероризму довели свою ефективність і виправданість.

Австралія. 2009 року австралійська поліція почала масштабну операцію по боротьбі з тероризмом. Близько 400 працівників державних і національних служб

безпеки взяли участь у 20 розшукових заходах, унаслідок чого були затримані 4 особи, які готували теракт і виявилися ключовими фігурами одного з екстремістських угруповань.

З метою додаткової наочної аргументації можна навести і декілька яскравих прикладів успішних антитерористичних операцій [7]:

- **Ємен, Могадішо (жовтень 1977).** Звільнення літака із заручниками. Проводила німецька група *GSG-9* за підтримки англійської *SAS*. Терористи вбиті, жертв немає.

- **Заїр, Катанга (травень 1978).** Звільнення європейців, які зазнали репресій із боку антиурядових сил. Брали участь 650 парашутистів французького Іноземного легіону. Врятовано більше двох тисяч осіб.

- **СРСР, Сухумі (серпень 1990).** Штурм ізолятора тимчасового утримання із 75 озброєними злочинцями. Провели бійці *групи "А"*. Заручники врятовані, втрат немає.

Однак не всі контртерористичні акції закінчувалися успішно, є приклади і невдало проведених операцій, зокрема [7]:

- **ФРН, Мюнхен (вересень 1972).** Звільнення ізраїльських спортсменів, захоплених терористами з групи "Чорний вересень". Усі заручники загинули.

- **Ізраїль, Маалот (травень 1974).** Штурм школи із заручниками. Проводили командос "*Саерет Голані*". 25 дітей загинули, 70 поранено.

- **Іран, триста кілометрів на північний схід від Тегерану (квітень 1980).** Спроба звільнення американських дипломатів *групою "Дельта"*. Загинули вісім пілотів, втрачено п'ять вертольотів і один літак.

- **Мальта, Ла Валетта (листопад 1985).** Штурм літака єгипетської *групою "Блискавка"*. Загинули близько 60 осіб, десятки поранені, літак згорів.

- **СРСР, Ленінградська область, аеродром Вещово (березень 1988).** Штурм непрофесійною групою літака, що був захоплений сім'єю Овечкіних. Загинули 4 заручника, 19 поранено, літак згорів.

На думку фахівців, усі операції, що завершилися провалом, проводилися без достатньої підготовки та з порушенням методики подібних заходів.

Підбиваючи підсумки огляду, варто зазначити особливу роль позитивних напрацювань міжнародного досвіду протидії тероризму в аспекті ретельного вивчення сутності та динаміки терористичної загрози. Виправданість, правильність, обґрунтованість і доцільність такого підходу підтверджується практикою, ефективністю та результативністю застосування. Одночасно важливо підкреслити, що перевагу у боротьбі з тероризмом, безумовно, слід надавати невійськовим засобам впливу, а ідеологією державної антитерористичної політики має стати стратегія превенції. Проте, на сьогодні, загроза терористичної експансії настільки висока, всеохоплююча і повсюдна, а наслідки так глобально руйнівні, що вимагають застосування негайних і рішучих заходів випереджального характеру. Тому одним із першочергових завдань теперішнього часу є створення комплексних державних антитерористичних систем, один із невід'ємних елементів яких становлять відповідні спеціальні операції. Зрештою державна політика у боротьбі з тероризмом повинна спиратися на постулат стратегії "бойової демократії", що може бути сформульовано таким чином: кожен, хто вирішив зробити життя людей засобом досягнення своїх політичних чи корисливих цілей, буде або заарештований і засуджений, або знищений без коливань і жалощів, незалежно від терміну давності. Саме такий підхід переважає у більшості цивілізованих країн, оскільки лише та держава чогось варта, яка вміє захищати своїх громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акопян О.А. Противодействие терроризму. Зарубежный опыт [Электронный ресурс] / О.А. Акопян // Официальный сайт Национального института развития современной идеологии. – Режим доступа : <http://www.nirsi.ru/68>.
2. Конвенции и соглашения [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации Объединённых Наций. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conv_terrorism.shtml.
3. Грачев С.И. Актуальные вопросы организации контртеррористической деятельности / С.И. Грачев // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия “Международные отношения. Политология. Регионоведение”. – 2008. – № 4. – С. 171–177.
4. Основы противодействия терроризму : учебное пособие для студентов высших учебных заведений / [Я.Д. Вишняков, Г.А. Бондаренко, С.Г. Васин, Е. В. Грацианский] ; под ред. Я.Д. Вишнякова. – М. : Академия, 2006. – 240 с.
5. История спецслужб Израиля [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://ru.wikipedia.org/wiki/История_спецслужб_Израиля.
6. Операции и миссии НАТО [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics_52060.htm.
7. Стратегия борьбы с терроризмом. Специальные операции [Электронный ресурс] // Официальный сайт Международной Контртеррористической Тренинговой Ассоциации. – Режим доступа : http://www.iccta.ru/prs_a_spn011998.shtml.

Отримано 09.04.2015

ШЛЯХИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВИЯВЛЕННЯ ШАХРАЙСТВА

Статтю присвячено психологічному аналізу явища шахрайства, надано його змістовно-структурну характеристику, вказані специфічні особливості та складові компоненти. Визначено сутність основних категорій, представлено класифікацію та розкрито загальний механізм дії. Також висвітлено питання типології та психологічного портрета шахраїв, їх мотиваційної структури, психологічних прийомів, структури та етапів здійснення шахрайських операцій.

Ключові слова: шахрайство, психологічний вплив, психологічний портрет шахраїв, провідні мотиви та психологічні прийоми шахраїв, “трикутник шахрайства”, етапи здійснення шахрайських операцій.

Стаття посвящена психологическому анализу явления мошенничества, представлена его содержательно-структурная характеристика, указаны специфические особенности и составные компоненты. Определена сущность основных категорий, приведена классификация и раскрыт общий механизм действия. Также освещены вопросы типологии и психологического портрета мошенников, их мотивационной структуры, психологических приёмов, структуры и этапов осуществления мошеннических операций.

Ключевые слова: мошенничество, психологическое воздействие, психологический портрет мошенников, ведущие мотивы и психологические приёмы мошенников, “треугольник мошенничества”, этапы осуществления мошеннических операций.

Paper is devoted to the psychological analysis of the fraud phenomenon and represents its content-structural characteristics, specific features and composite components. It determines the essence of main categories of fraud, considers its classification and reveals a common mechanism of action. The issues of typology and psychological portrait of frauds, their motivation, psychological techniques, structure and phases of the fraudulent transactions are highlighted as well.

Keywords: fraud, psychological impact, psychological portrait of frauds, leading motives and psychological techniques of frauds, “fraud triangle”, steps of fraudulent transactions.

Питання боротьби з шахрайствами різного роду стають все актуальнішим, оскільки масштаби злочинів розширюються і набувають нових форм. Особливо ця тенденція посилилася після переходу до ринкових відносин: значно підвищилася активність людей, що використовують кримінальні способи збагачення та бізнесу. Тому за умов сьогодення вкрай важливо своєчасно протиставляти діям злочинців науково обґрунтовані та ефективні заходи правоохоронних органів щодо попередження, виявлення та розкриття шахрайських злочинних посягань, а також притягнення шахраїв до кримінальної відповідальності та покарання.

Шахрайство належить до категорії надзвичайно складних злочинів (щодо виявлення фактів його вчинення). Так, у чинному Кримінальному кодексі України (далі – КК України) поняття **“шахрайство”** сформульоване як “заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману або зловживання

довірою” (ч. 1 ст. 190 КК України) і розглядається як злочин проти власності. У КК України зазначається ще ряд злочинів, де вживається цей термін, однак у них шахрайство розглядається як один зі способів здійснення злочину або дії, близької до нього. Таким чином, наведене визначення дозволяє виокремити два різновиди шахрайства – *шахрайське заволодіння чужим майном* і *шахрайське придбання права на чуже майно*, а також містить вказівки на два конкретних способи такого заволодіння – *обман* або *зловживання довірою*.

Цей злочин є найбільш “хитрим”, оскільки його умисність важко довести, чим і користуються шахраї. Вони постійно вдосконалюють свою злочинну “майстерність”, використовують усе нові способи та прийоми афер. Шахрайство відрізняється винятковою різноманітністю, адаптивністю (приспосованістю), динамізмом і здатністю до модернізації. Воно значно поширене не тільки тому, що не завжди пов’язане з насильством, але й тому, що сучасне життя достатньо “затехнізоване”, форми людської життєдіяльності стають усе більш інтелектуалізованими та комп’ютеризованими, провідного значення набувають інформаційні технології, особливо у сфері бізнесу та фінансів, більшість форм спілкування віртуалізуються, тобто здійснюються через новітні засоби комунікації – від мобільних телефонів до інтернету.

Для вчинення шахрайства правопорушники часто об’єднуються в групи з чітким розподіленням ролей у процесі підготовки та реалізації протизаконного задуму. У цих злочинах характерним є те, що їх організатори та виконавці надають першочергового значення *приховуванню* шахрайства. Причому більшість таких дій здійснюється до моменту настання злочинного результату, тобто при підготовці та безпосередньому скоєнні цього суспільно небезпечного діяння.

Характерною особливістю шахрайства є досить *високий рівень латентності*, головна небезпека якої полягає в тому, що об’єктивно створюються умови для формування у злочинців почуття безкарності та готовності до повторного вчинення ними злочинів, а також до створення і тривалого існування стійких злочинних груп шахраїв.

Отже, шахрайство – це складне явище юридичної кваліфікації, що *характеризується наявністю певних компонентів*, а саме:

- динамічної структури, визначеного складу осіб, особливостей їх дій, взаємодії та протидії;

- ідеї або задуму, плану (сценарію) шахрайської дії, мети;

- відповідної технології, процедури здійснення шахрайських дій;

- наслідків (результатів), що варіюються від стовідсоткового успіху та отримання бажаного результату до повного провалу і розкриття шахрайського задуму.

Під час вчинення шахрайства злочинець для досягнення мети використовує психологічний вплив на певних осіб. Термін **“психологічний вплив”** указує на його цільову спрямованість – психіку людини. Загалом у процесі спілкування психологічний вплив визначається як передача інформації, що може здійснюватися за допомогою засобів мови. Причому залежно від особливостей психологічного механізму впливу розрізняють:

- 1) *інформування* (передача інформації);

- 2) *переконання* (вплив на опонента з метою змінити його думку, позицію (ставлення) або поведінку);

- 3) *навіювання* (вплив, пов’язаний зі зниженням свідомості й критичності до одержуваної інформації).

З урахуванням зазначеного, **шахрайство є особливим видом психологічного інформаційного впливу на людську психіку**: завдяки умисному приховуванню

або *перекручуванню інформації* шахрай *вводить в оману* людину, яка володіє будь-яким майном, впливаючи на її інтелектуально-вольову сферу і *маніпулюючи* нею. Проте обманута людина цього не розуміє та продовжує вважати, що діє за власним бажанням.

У генезі шахрайства важливе місце посідає конкретна життєва ситуація, яка переважно створюється самим злочинцем. Шахраї, за відсутності необхідних умов вчинення злочину, намагаються самі змодельювати і потім відтворити ситуацію, що допомагає здійсненню злочинних намірів. Потерпілі своєю легковажною (а іноді й відверто провокуючою) поведінкою тільки викликають остаточну рішучість вчинити такий злочин. Так, серед карткових шахраїв є “фахівці” із залучення громадян до азартної гри, психологічного впливу на жертву під час гри, проведення розвідки і забезпечення безпеки під час гри. Останнім часом поширилося шахрайство, пов’язане з азартними іграми (ігрові *автомати*, *рулетка*, покер). При цьому широко використовуються рекламно-обманні прийоми, що імітують виграш і розраховані на довірливість малокритичних осіб.

Стосовно **типології шахраїв**, то вона умовно може бути поділена на чотири категорії:

1) *випадкові шахраї*, які вперше скоїли злочин під впливом зовнішніх обставин або інших осіб;

2) *особи, раніше засуджені* за шахрайство або інші злочини (у тому числі рецидивісти, які не мають постійних доходів);

3) *несудимі особи*, які скоюють шахрайство, але *ще не були викриті*;

4) *шахраї-професіонали*, спосіб життя яких пов’язаний із систематичним вчиненням цього виду злочинів, що є для них основним джерелом існування та здійснюється переважно одним і тим самим улюбленим способом.

Безумовно, аналіз людської поведінки (і злочинної зокрема) неможливо здійснити без поглибленого вивчення психологічних особливостей особистості, її соціально-моральних характеристик, а також знання внутрішніх механізмів, причин і мотивів дій. Тому слід детальніше зупинитися на розгляді цих питань.

Психологічні особливості особистості (психологічний портрет) шахраїв.

Під **психологічними особливостями особистості** розуміється відносно стабільна сукупність її індивідуальних якостей, що визначають типові прояви реагування й адаптивні механізми поведінки, систему уявлень про себе, міжособистісні стосунки і характер соціальної взаємодії.

Особистість шахрая відрізняється від особистості інших злочинців (наприклад, крадіїв, грабіжників чи хуліганів). Здебільшого шахраї мають хитрий, спритний розум, їм притаманні розвинена уява і фантазія, акторські здібності, вміння зацікавити та привернути до себе увагу людей. Вони вміло використовують сприятливі обставини для здійснення злочинних дій або змінюють, пристосовують ці обставини відповідно до злочинного задуму. Шахраї відрізняються своєю винахідливістю, неординарними вчинками і реагуванням у конкретних умовах реальних ситуацій, специфічними формами спілкування, способами та прийомами вирішення завдань.

Психологічний портрет шахрая представлений в основному авантюрним складом особистості. Переважно це вольові, впевнені у собі люди, котрим притаманні *визначені особистісні якості*, серед яких на особливу увагу заслуговують такі:

- здатність розбиратися в людях, добре розвинена психоемоційна сфера;
- комунікативність, вміння швидко налагоджувати контакт із людьми;
- наявність певних акторських навичок, вміння розігрувати необхідні ролі;

- вміння привертати увагу людей, здатність впливати на людей, організаторські здібності;
- проникливість, спостережливість, поінформованість;
- розвинена уява, гнучкість і критичність мислення, винахідливість, креативність;
- здатність орієнтуватися у складній та мінливій обстановці, високий ступінь готовності до дій у несподіваних і нестандартних ситуаціях;
- сміливість, рішучість, схильність до ризику, азартність, авантюризм;
- схильність до протиправної діяльності, наявність досвіду скоєння правопорушень (а у деяких – судимість у минулому);
- вправність (насамперед рук), довершеність навичок обману в своїй сфері шахрайства;
- обережність, уважність, недовірливість, підозрілість;
- цинізм, безсердечність, жорстокість, зрадливість, брехливість;
- наявність стійких контактів із кримінальним середовищем, відвідування місць концентрації осіб, які представляють оперативний інтерес.

Найчастіше шахрайство здійснюється особами, які вирізняються “кримінальним професіоналізмом”, що створює додаткові труднощі при виявленні та попередженні цих злочинів. Переважна більшість шахраїв має поглиблені знання у різних галузях людської діяльності: психологія, економіка, юриспруденція, медицина, інформаційні технології тощо. Нерідко вони добре знаються на відомчих нормативних актах органів державної влади та управління. Деякі з них обізнані про методи роботи правоохоронних органів.

Особистість “успішного” шахрая поєднує такі характеристики:

- прагнення швидко збагатитися без особливих трудових зусиль;
- природна привабливість, здатність викликати довіру оточуючих;
- емпатія, як здатність відчувати і мислити так само, як майбутня жертва;
- потужний комбінаторний інтелект, що дозволяє заздалегідь моделювати поведінку людей, прогнозувати зміни у їх поведінці та передбачати заходи для підтримання необхідного напрямку і характеру дій, що відповідають шахрайському задуму;
- добре розвинене відчуття переваги над іншими, що дозволяє діяти впевнено стосовно людей, які, на думку шахрая, інтелектуально менш розвинені, тому і дозволяють себе ошукувати;
- установка (психологічна схильність) на скоєння шахрайських дій і порушення закону таким чином, щоб у результаті передбачалася можливість уникнути викриття та покарання.

Здатність до обману у шахраїв індивідуальна і може варіюватися у різних межах, залежно від ціннісних орієнтацій особи злочинця.

Мотивація шахраїв. Особам, які вчиняють корисливі злочини, притаманна своя мотиваційна специфіка. Існують три основні характерні для шахрайства елементи, що утворюють так званий “трикутник шахрайства” і визначають можливість його здійснення та мотивацію:

- 1) тиск зовнішніх обставин;
- 2) можливість здійснити та деякий час приховувати факт шахрайства;
- 3) здатність виправдати скоєний вчинок.

Ці три елементи взаємопов’язані між собою та наявні у кожному випадку шахрайства. Чим інтенсивніший тиск зовнішніх обставин і чим більше можливостей виникає для здійснення шахрайства, тим менше самовиправдань потрібно правопорушнику, щоб скоїти злочин.

Варто розглянути вказані елементи докладніше.

Елемент перший – **тиск зовнішніх обставин**. Будь-яким видам шахрайства властивий елемент тиску зовнішніх обставин. Тиск, що змушує особу здійснити шахрайство, можна розподілити на *чотири групи*:

- фінансовий тиск (невідповідність стилю життя щодо власних доходів і статків, нагальна необхідність отримання будь-яких платних послуг, значні фінансові втрати, термінова потреба в грошах, наявність боргів тощо);

- тиск пороків і згубних звичок (схильність до азартних ігор, алкоголю, наркотиків, неадекватних сексуальних задоволень і т. ін.);

- тиск, пов'язаний із роботою (недооцінка керівництвом, невдоволеність власною роботою, бажання отримувати більше коштів тощо);

- інші види тиску зовнішніх обставин, що не входять до переліку зазначених вище.

Елемент другий – **можливість**. Наявність можливості вчинити шахрайство, приховати його та уникнути покарання і є складовими другого елементу шахрайства. Якщо особа перебуває під тиском зовнішніх обставин і має можливість скоїти шахрайство – велика ймовірність того, що це дійсно станеться. Можливості для скоєння шахрайства можуть бути об'єктивними (залежати від дії та впливу зовнішніх факторів) та суб'єктивними (пов'язаними з індивідуальними якостями, знаннями та уміннями шахрая).

Елемент третій – **самовиправдання**. Майже кожен випадок шахрайства включає елемент самовиправдання. Більшість шахраїв раніше не скоювали жодних злочинів і тому знаходять причини для виправдання власних дій та вчинків (всі так роблять; покарав таким чином винну особу; отримав те, що повинно належати мені й т. ін.).

Психологічна структура шахрайської операції. Захистом від новостворених способів обману може стати знання загальних принципів і механізмів, за якими відбувається будь-яке шахрайство.

Під час здійснення шахрайських операцій (схем) своєрідним обманним прийомом часто буває розміщення рекламних оголошень без наміру виконати обіцяні послуги. Це можуть бути пропозиції щодо продажу товарів за низькими цінами, пересилання поштою рідкісних насінь або саджанців, будівництва дачних будиночків. Останнім часом з'явилися численні рекламні оголошення про обмін чи продаж квартир, про послуги із працевлаштування за кордоном, організації туристичних подорожей, набори на курси бухгалтерів, менеджерів тощо. Також набуло широкого масштабу інтернет-шахрайство. Термін *“інтернет-шахрайство”* означає будь-які шахрайські комбінації, де використовуються один або декілька елементів інтернету (такі як: кімнати у чатах, електронна пошта, дошки оголошень чи веб-сайти) для залучення потенційних жертв, проведення шахрайських угод чи для передачі коштів від шахрайства у фінансові установи чи іншим особам, які беруть участь у таких комбінаціях.

Структур шахрайських операцій надзвичайно багато і пов'язано це з різноманітністю людської діяльності. Однак завжди у цих різних сферах є обов'язкові елементи організації шахрайської операції. Аналізуючи наявний досвід, можна дійти висновку, що всі відомі випадки шахрайства й обману здійснюються за *універсальною схемою прихованого управління*. Причому під прихованим управлінням розуміється такий вплив на особу з боку керуючого суб'єкта, коли справжня мета ініціатора від адресата приховується, а афішується інша – привабливіша.

Отже, шахрайство у загальному розумінні здійснюється за певною схемою, що передбачає наявність таких складових, як:

1) *задум*, який полягає у визначенні майбутніх жертв, засобів і методів роботи з ними, а також способів уникнення відповідальності;

2) *пошук жертви*, тобто людини, чиї можливості (доходи) та особистісні якості (насамперед довірливість) дозволяють сподіватися на успішну реалізацію шахрайського задуму. Відшукуючи своїх жертв, шахраї використовують такі психологічні прийоми:

– *візуальну оцінку та вибір потенційних об'єктів шахрайської операції* (звертається увага на риси обличчя, анатомічні особливості будови тіла, стать, вік, національність, стан здоров'я, елементи одягу, зачіску та ін.);

– *визначення психологічних особливостей особистості об'єкта шахрайства*, його слабкостей, потреб і бажань, на які можна буде впливати, щоб підштовхнути його до дій у власних інтересах;

3) *організація “випадкового” контакту із жертвою*, результатом якого має стати ненав'язливе надання інформації про необхідність співпраці з шахраєм на нібито вигідних для особи умовах. На цьому етапі використовується прийом психологічного заманювання майбутньої жертви, що допомагає шахраю привернути увагу особи до конкретної інформації та, водночас, відвернути її від справжньої мети шахрайського задуму. Створення умов, необхідних для реалізації впливу на особу, досягається за допомогою *атракції* (від лат. *attrahere* – притягати, приваблювати) – уміння викликати довіру оточення та привернути до себе увагу;

4) *латентна (прихована) атака на жертву*, що реалізується у формі раптові та несподівані пропозиції, відмовитися від якої особа не зможе, не схоче або буде вважати таку відмову недоречною за визначених обставин. Застосування фактору раптовості доцільно у разі, коли завдяки деяким особливостям характеру особи (довірливість, нерішучість, невпевненість, тривожність та ін.) або стану, в якому вона знаходиться (хвороба, стрес, страх, розчарування, розгубленість тощо), людина не здатна адекватно та критично оцінювати інформацію, що надходить від шахрая. На цьому етапі активно використовуються методи психологічного навіювання;

5) *отримання бажаного результату та завершення шахрайської операції*, тобто отримання грошових коштів чи інших матеріальних цінностей, а також запуск заздалегідь підготовленого і відпрацьованого механізму захисту від можливого викриття чи підозри у шахрайстві та притягнення до кримінальної відповідальності.

Для прикладу наведемо схему, за якою працюють циганки-ворожки. Ця категорія шахраїв дуже добре розуміється на людській психології, майже безпомилково вгадує, хто здатний повірити їм. Серед натовпу вони пильно відшукують свої жертви – людей, які нікуди не поспішають, чимось засмучені або стурбовані. Стосовно місць здійснення шахрайства: циганами обираються аеропорти, вокзали, великі магазини, оскільки саме тут люди знаходяться у сприятливому для навіювання стані (у когось відкладено рейс, дехто півдня чекає на поїзд, а у величезному магазині багато хто може розгубитися через велику кількість товарів, що перевантажують надлишковою інформацією). За статистикою, основні жертви циганок – жінки, тому що більшість із них вирізняються надмірною допитливістю та невпевненістю. Запропонувавши поворожити безкоштовно або за незначну плату, циганка починає вивчати клієнта: промовляє низку контрольних фраз і спостерігає за реакцією: рух пальців, прискорений пульс, розширені зіниці жертви допомагають їй вгадати деякі подробиці з життя цієї особи та визначити подальшу стратегію ворожіння. Не виключається і вплив гіпнозу на клієнта, яким циганки добре володіють та використовують відомі у психотерапії прийоми навіювання,

вміють вправно блокувати більшість каналів сприйняття: зір, слух, нюх, дотик. У результаті всі жертви виявляються ошуканими за одним і тим самим сценарієм: спочатку циганка пропонує позбавити від всіляких бід і нещасть, потім просить “позолотити ручку” та зникає з викраденим.

Загалом шахраї прагнуть вселити своїм потенційним жертвам почуття повної довіри і лише після цього приступають до здійснення обману. З цією метою вони формують відповідну репутацію та створюють імідж правдивої, чесної людини, з відкритою посмішкою, використовуючи при цьому довірчий, улесливий чи жалісний тон розмови, що забезпечує некритичне їх сприйняття з боку об’єкта обману. Довіра – один із головних елементів будь-якого шахрайства, оскільки неможливо нікого обманути, якщо особа зберігає обережність, уважність, критичність мислення. Без довіри шахрайський задум навряд чи може бути реалізований. Підтвердженням цього є типова реакція жертв різних аферистів: вони не могли повірити, що саме ця людина – шахрай. Як свідчить практика, навіювання довіри може здійснюватися за допомогою таких психологічних прийомів:

- створення образу порядної, щирої, чесної людини;
- використання благородних мотивів (збір грошей на лікування, будівництво дитячого будинку, храму, лікарні, притулку і т. ін.);
- застосування позитивного іміджу певних професій, яким люди звикли довіряти (педагог, лікар, працівник міліції тощо) та ряду інших.

Проблема дослідження особистості шахрая актуальна насамперед тим, що без вивчення її особливостей неможливо ефективно боротися з шахрайством як під час проведення оперативно-розшукових заходів, так і при здійсненні слідчих дій. Кожен із випадків шахрайства унікальний, є свого роду театральною виставою (короткочасною чи довготривалою) з ретельно продуманим і заздалегідь відпрацьованим сценарієм, із чітким розподілом ролей між діючими особами. Тому надати вичерпний перелік шахрайських ситуацій та психологічних особливостей і характеристик осіб, які скоюють цей злочин, практично неможливо.

Разом із тим, знання універсальної схеми прихованого управління людиною надає можливість своєчасно розпізнати ознаки шахрайства та допомагає виробити дієві способи захисту від шахраїв. Слід пам’ятати, що ефективність застосування обману залежить від використання особистісних особливостей жертви шахрайства. При цьому, незважаючи на схожість біологічної та соціальної природи людей, їхні індивідуальні відмінності досить значні. Відповідно, до кожної людини існує особливий підхід, що дозволяє проникнути в глибини її душі, впливати на думки, дії та вчинки. Саме тому важливо, розуміти себе, пізнавати нюанси своєї індивідуальності (якості, недоліки, переваги та ін.), опановувати власні думки, настрої, дії, поведінку, вміти регулювати психічні стани, усвідомлювати реалії оточення, об’єктивно оцінювати навколишню обстановку тощо.

Підсумовуючи викладене, слід підкреслити, що розкриття розглянутих вище ключових питань (основні психологічні характеристики особистості шахраїв, провідні мотиви їх діяльності та етапи здійснення шахрайських операцій) має винятково важливе значення для виявлення, розкриття та розслідування вчинених злочинів і їх превенції, що є стратегічно перспективним аспектом. Водночас, висвітлення цих питань загалом становить суттєвий елемент системи дотримання правопорядку та законності, збереження загальносуспільних норм і цінностей, забезпечення гарантій та захисту прав і свобод громадян.

Представлена інформація щодо психологічного аналізу такого явища, як шахрайство, має на меті підвищення рівня освіченості працівників правоохоронних органів та населення, що сприятиме зменшенню кількості випадків вчинення злочинів шахраями, а у разі їх скоєння – швидкому розкриттю.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ваксян А.В.* Анатомия мошенничества / А.В. Ваксян. – М. : NOTA BENE, 2002. – 256 с.
2. *Джу́жа О.М.* Проблемы кримінальної віктимології (кримінологічний, психологічний та пенітенціарний аспекти) / О.М. Джу́жа, Є.М. Моїсєєв. – К. : НАВСУ, 1998. – 84 с.
3. *Жари́ков Р.А.* Краткая характеристика основных причин и условий, способствующих росту преступности в современный период / Р.А. Жари́ков // Право: теория и практика. – 2003. – № 12. – С. 61–63.
4. Как не стать жертвой преступления, мошенничества и обмана / сост. В.В. Ховрашова. – СПб. : Текарт, 1995. – 254 с.
5. Как распознать мошенника / авт.-сост. В. Игнатов. – Ростов н/Д : Феникс, 2000. – 316 с.
6. *Ковбе́нко Н.Д.* Криминологическая характеристика и уголовно-правовые меры противодействия мошенничеству : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Н.Д. Ковбе́нко. – СПб., 2004. – 156 с.
7. *Лари́чев В.Д.* Мошенничество / В.Д. Лари́чев. – 2-е изд., испр. – М. : Центр ЮрИнфоР, 2002. – 60 с.
8. *Лисоде́д О.В.* Криминологічна характеристика шахрайства в Україні / О.В. Лисоде́д // Проблеми законності. – Х., 2000. – Вип. 45. – С. 177–185.
9. *Петрако́в Я.В.* Основні підходи до попередження шахрайства крізь призму девальвації етичних стандартів у бізнесі / Я.В. Петрако́в, Т.А. Бутенко, С.М. Шелудько // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2013. – Вип. 4 (51). – С. 321–328.

Отримано 09.04.2015

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УКД 347.93

А.О. Лесько,

здобувач Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України

ВИРІШЕННЯ СУДОМ ПИТАННЯ ПРО МОЖЛИВІСТЬ РОЗГЛЯДУ СПРАВИ ЗА ВІДСУТНОСТІ ОКРЕМИХ УЧАСНИКІВ ЦИВІЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

У статті розглядаються питання вирішення судом справи за відсутності окремих учасників цивільного процесу. На підставі аналізу законодавства, практики Європейського суду з прав людини доводиться необхідність дотримання процесуальних строків, встановлених законодавством, не тільки судом, але й позивачами і відповідачами як учасниками цивільного процесу. Добросовісне здійснення процесуальних прав і виконання процесуальних обов'язків впливає на дотримання загальної засади цивільного процесу – розгляд справи протягом розумного строку. На підставі дослідженого сформульовано пропозиції з удосконалення цивільного процесуального законодавства.

Ключові слова: учасники цивільного процесу, суд, судові повідомлення, зловживання процесуальними правами.

В статье рассматриваются вопросы решения судом дела в отсутствие отдельных участников гражданского процесса. На основании анализа законодательства, практики Европейского суда по правам человека доказывается необходимость соблюдения установленных законодательством процессуальных сроков не только судом, но и истцами и ответчиками как участниками гражданского процесса. Добросовестное осуществление процессуальных прав и выполнения процессуальных обязанностей влияет на соблюдение общего принципа гражданского процесса – рассмотрение дела в течение разумного срока. На основании исследования сформулированы предложения по совершенствованию гражданского процессуального законодательства.

Ключевые слова: участники гражданского процесса, суд, судебные извещения, злоупотребление процессуальными правами.

Paper is devoted to the issues on solving proceedings by the court in the absence of individual participants of civil process. On the basis of the analysis of legislation, practices of the European Court of Human Rights it is proved the necessity to observe established by legislation procedural terms not only by the court, but also by plaintiffs and defendants as the participants of civil proceedings. The faithful implementation of the procedural rights and fulfillment of procedural obligations affect the observance of general principle of civil proceedings + the case consideration within a reasonable time. On the basis of the study several proposals for civil procedural legislation improvement are formulated.

Keywords: participants of civil proceedings, the Court, service, abuse of procedural rights.

Безпідставна неявка в судові засідання осіб, які беруть участь у справі, недобросовісність учасників процесу, зловживання ними своїми процесуальними правами, завжди були проблемою здійснення правосуддя в межах процесуальних строків, встановлених законодавством.

Незважаючи на те, що окремі питання судових викликів і повідомлень у цивільному процесі розглядалися в роботах В.В. Комарова, М.І. Балюка, Д.Д. Луспеника, В.М.Кравчука та О.І. Угриновської, О.В. Андрійчук, Ю.В. Навроцької [1–5] тощо, однак питання значення належного повідомлення в цивільному процесі, залежності розгляду справи протягом розумного строку за відсутності окремих учасників процесу від їх повідомлення про участь у справі критичному аналізу не піддавалися. З огляду на зазначене, метою цієї статті є викладення аналізу законодавства щодо повідомлення осіб, які беруть участь у справі, формулювання пропозицій щодо його удосконалення в частині надання можливості розгляду судом справи за відсутності окремих учасників цивільного процесу в разі отримання ними інформації по справі, в якій вони беруть участь.

Указом Президента України “Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки” від 20 травня 2015 року № 276/2015 схвалено стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [6]. До системи завдань, заходів та результатів Стратегії включено упровадження механізмів забезпечення вирішення спорів і протидії зловживанням процесуальними правами шляхом накладення ефективних процесуальних обмежень на сторони за недотримання (без поважних причин) принципу “найкращих зусиль”, ненадання або приховування доказів тощо.

Відповідно до вимог частини 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожен при вирішенні судом питання щодо його цивільних прав та обов’язків має право на судовий розгляд упродовж розумного строку.

Обов’язок швидкого здійснення правосуддя покладається, передусім, на відповідні державні судові органи. Розумність тривалості судового провадження оцінюється залежно від обставин справи та з огляду на її складність, поведінку сторін, предмет спору. Нездатність суду ефективно протидіяти недобросовісно створюваним учасниками справи перепонам для руху справи є порушенням ч. 1 ст. 6 цієї Конвенції (§§ 66, 69 рішення Європейського суду з прав людини від 08 листопада 2005 року у справі “Смірнова проти України” [7]).

Європейський суд з прав людини в рішенні від 10 липня 1984 року у справі “Гінчо проти Португалії” передбачив, що держави-учасниці Ради Європи зобов’язані організовувати свою правову систему таким чином, щоб забезпечити додержання положень частини 1 статті 6 Конвенції та вимог щодо судового розгляду упродовж розумного строку [8].

При цьому вжиття заходів для прискорення процедури розгляду справ є обов’язком не тільки держави, а й осіб, які беруть участь у справі. Так, Європейський суд з прав людини в рішенні від 7 липня 1989 року у справі *Unijn Alimentaria Sanders S.A. проти Іспанії* зазначив, що заявник зобов’язаний демонструвати готовність брати участь на всіх етапах розгляду, що стосуються безпосередньо його, утримуватися від використання прийомів, які пов’язані зі зволіканням у розгляді справи, а також максимально використовувати всі засоби внутрішнього законодавства для прискорення процедури слухання [9].

Однак аналіз вітчизняного процесуального законодавства свідчить про те, що його норми створюють можливість для недобросовісної сторони тривалий час затягувати розгляд справи судом.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 169 Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) суд відкладає розгляд справи в межах строків, встановлених ст. 157 цього кодексу, у разі:

1) неявки в судове засідання однієї із сторін або будь-кого з інших осіб, які беруть участь у справі, про яких нема відомостей, що їм вручені судові повістки;

2) першої неявки в судове засідання сторони або будь-кого з інших осіб, які беруть участь у справі, оповіщених у встановленому порядку про час і місце судового розгляду, якщо вони повідомили про причини неявки, які судом визнано поважними;

3) першої неявки без поважних причин належним чином повідомленого позивача в судове засідання або повідомлення ним про причини неявки, якщо від нього не надійшла заява про розгляд справи за його відсутності.

Частиною 3 ст. 169 ЦПК України передбачені правові наслідки повторної неявки в судове засідання позивача, повідомленого належним чином, у вигляді залишення позовної заяви без розгляду, якщо від нього не надійшла заява про розгляд справи за його відсутності.

Частиною 4 цієї ж статті передбачені правові наслідки повторної неявки в судове засідання відповідача, повідомленого належним чином, а саме – ухвалення заочного рішення.

Як бачимо, для вирішення питань про розгляд справи, про відкладення такого розгляду тощо важливе значення має повідомлення сторін та інших осіб, які беруть участь у справі, про час і місце судового розгляду, а тому необхідно визначитися із механізмом забезпечення зазначених норм процесуального права – належним повідомленням сторони про розгляд справи судом.

Відповідно до ч. 5 ст. 74 ЦПК України судова повістка разом із розпискою надсилається поштою рекомендованим листом із повідомленням особи або через кур'єрів за адресою, зазначеною стороною чи іншою особою, яка бере участь у справі. У разі відсутності осіб, які беруть участь у справі за такою адресою, вважається, що судовий виклик або судове повідомлення вручене їм належним чином.

Згідно з ч. 9 цієї статті відповідач, зареєстроване місце проживання (перебування), місцезнаходження чи місце роботи якого невідоме, викликається в суд через оголошення в пресі. З опублікуванням оголошення про виклик відповідач вважається повідомленим про час і місце розгляду справи. На ці випадки поширюється правило частини четвертої цієї статті, згідно з якою судова повістка про виклик повинна бути вручена з таким розрахунком, щоб особи, які викликаються, мали достатньо часу для явки в суд і підготовки до участі в судовому розгляді справи. Але не пізніше ніж за три дні до судового засідання, а судова повістка-повідомлення – завчасно.

Проте зазначений порядок повідомлення навіть при його бездоганному додержанні судом не забезпечує своєчасний розгляд справи.

М.І. Балюк та Д.Д. Луспеник звертали увагу на розбіжність двох законів – ЦПК України та Закону України “Про поштовий зв’язок” і те, що визначений ЦПК України порядок вручення судових повісток не узгоджується з положеннями зазначеного закону та з Правилами надання послуг поштового зв’язку. Зокрема, на визначення поняття “лист” у ст. 1 Закону України “Про поштовий зв’язок”, яким є поштове відправлення у вигляді поштового конверту з вкладенням поштового повідомлення або документа, розміри і масу якого встановлено відповідно до законодавства України [2, с. 171–172].

До суду касаційної інстанції надходить велика кількість справ, провадження в яких відкрито за касаційними скаргами, які містять докази про неналежне повідомлення сторони про день, час і місце судового розгляду.

При вивченні матеріалів таких справ встановлюється наявність у матеріалах поштових відправлень, повернутих на адресу суду з відмітками: “повернуто за закінченням терміну зберігання”.

Оскільки відповідно до ч. 5 ст. 74 ЦПК України судовий виклик або судове повідомлення вважається врученим належним чином тільки в разі відсутності осіб, які беруть участь у справі, за зазначеною ними адресою, відмітка пошти про те, що поштове відправлення “повернуто за закінченням терміну зберігання” не може вважатися доказом належного повідомлення особи про розгляд справи та тягне за собою скасування ухвалених у справі рішень через недодержання процесуальних норм. Таке повідомлення може вважатися належним при наявності відмітки “за зазначеною адресою не проживає”, але таку відмітку органи поштового зв’язку, як правило, не роблять.

Відповідно до п. 99 Правил надання послуг поштового зв’язку, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 р. № 270 [10], рекомендовані поштові відправлення, у тому числі рекомендовані листи з позначкою “Судова повістка”, рекомендовані повідомлення про вручення поштових відправлень, поштових переказів, повідомлення про надходження електронних поштових переказів, які не були вручені під час доставки, повторні повідомлення про надходження реєстрованих поштових відправлень (крім зазначених в абзаці четвертому пункту 93 цих Правил), поштових переказів, адресовані фізичним особам, під час доставки за зазначеною адресою або під час вручення в об’єкті поштового зв’язку вручаються адресату, а в разі його відсутності – повнолітньому члену сім’ї за умови пред’явлення документа, що посвідчує особу, а також документа, що посвідчує родинні зв’язки з адресатом (свідоцтво про народження, свідоцтво про шлюб тощо), чи рішення органу опіки і піклування про призначення їх опікунами чи піклувальниками.

У разі відсутності адресата або повнолітніх членів його сім’ї до абонентської поштової скриньки адресата вкладається повідомлення про надходження зазначеного реєстрованого поштового відправлення, поштового переказу, рекомендованого повідомлення про вручення поштового відправлення, поштового переказу.

Якщо адресат не з’явився за одержанням реєстрованого поштового відправлення, поштового переказу протягом трьох робочих днів після доставки першого повідомлення про надходження зазначеного поштового відправлення, поштового переказу, йому під розписку вручається повторне повідомлення (крім повторних повідомлень про надходження рекомендованих поштових відправлень). Повторні повідомлення про надходження реєстрованих поштових відправлень, поштових переказів, адресованих до запитання та на абонементну скриньку, вкладаються відповідно до картотеки “До запитання” та до абонементної скриньки адресата (п. 110).

Згідно з п. 116 Правил у разі невручення рекомендованого листа з позначкою “Судова повістка” з поважних причин рекомендований лист разом з бланком повідомлення про вручення повертається за зворотною адресою не пізніше ніж через п’ять календарних днів з дня надходження листа до об’єкта поштового зв’язку місця призначення із зазначенням причини невручення.

Як згадується вище, причиною невручення в переважній більшості таких випадків зазначається “за закінченням терміну зберігання”. При цьому справжньою причиною часто є небажання несумлінної сторони отримувати судову повістку.

Разом з тим, частина 3 статті 27 ЦПК України покладає на осіб, які беруть участь у справі, добросовісно здійснювати свої процесуальні права і виконувати процесуальні обов'язки, в тому числі і право брати участь у судових засіданнях.

Оскільки ці відправлення направлялися за адресою, зазначеною стороною, та ця особа не з'явилася до поштового відділення для одержання поштового відправлення, виникає питання, чи є така поведінка добросовісним здійсненням права брати участь у судових засіданнях та чи немає потреби в удосконаленні цивільного процесуального законодавства з метою оперативності судового розгляду та недопущення недобросовісної поведінки сторони.

Вирішенням цієї проблеми може стати внесення змін до ЦПК, відповідно до яких особа, обізнана про наявність щодо неї судового провадження, зобов'язана вживати заходів до участі в судових засіданнях.

У цьому випадку важливими є статус особи в конкретній справі та стадія розгляду справи.

Так, при розгляді справи в суді першої інстанції, безумовно, обізнаним про наявність судового провадження є позивач, оскільки саме він ініціює це судове провадження і зобов'язаний цікавитися рухом справи в суді з моменту подачі ним позовної заяви.

Аналогічний обов'язок виникає у відповідача після того, як ним буде одержана ухвала про відкриття судового провадження та повістка на перше судове засідання у справі.

Тому, на нашу думку, правильним було би зменшення повноважень та обов'язків суду щодо повторного повідомлення осіб, які беруть участь у справі, якщо в матеріалах справи є дані, що ці особи були хоча би один раз належно повідомлені, знають про існування судового провадження, одержували копії судових документів та, маючи таку інформацію, в подальшому не цікавилися рухом справи, очікуючи письмових повідомлень суду.

Практика розгляду цивільних справ у касаційному порядку показує, що особи, зацікавлені у своєчасному розгляді справи, з'являються в судові засідання, навіть коли з певних причин не одержують судові виклики та повідомлення, оскільки цікавляться розглядом справи: телефонують до суду; знайомляться з інформацією про розклад судових засідань на офіційних сайтах судів; звертаються до суду особисто.

На цей час кожний суд оприлюднює інформацію про судові засідання із зазначенням конкретних справ на офіційних сайтах. Поширеність електронних засобів зв'язку дає можливість кожній зацікавленій особі вчасно дізнаватись про призначення судом її справи до розгляду.

Така позиція в напрямі зменшення активних повноважень суду щодо обов'язку повідомляти сторони, стосовно яких в матеріалах справи є дані про їх обізнаність про існування щодо них судового провадження та його суті, є актуальною в цей час, оскільки в країні триває судова реформа, в тому числі обговорюються зміни до чинного ЦПК України.

Зокрема, неодноразово висловлювались пропозиції доповнити ч. 5 ст. 122 ЦПК України пунктом 7, згідно з яким в ухвалі про відкриття провадження у справі мають зазначатися адреса офіційного сайту суду в мережі Інтернет (сторінка на офіційному веб-порталі судової влади України), за якою особи, які беруть участь у справі, можуть отримати інформацію по справі, що розглядається.

Дотримання судом зазначеної норми закону фактично унеможливить несумлінність суду (судді) у виконанні обов'язку повідомляти осіб, які беруть участь у справі, про час і місце розгляду справи.

Виходячи з зазначеного вище, можна запропонувати змінити п. 1 ч. 1 ст. 169 ЦПК України, виклавши його в такій редакції:

“Суд відкладає розгляд справи в межах строків, встановлених статтею 157 цього Кодексу, у разі:

1) неявки в судові засідання однієї зі сторін або інших осіб, які беруть участь у справі, про яких нема відомостей, що вони обізнані про наявність щодо них судового провадження та мають можливість отримати інформацію по справі, в якій вони беруть участь”.

Додаткового вивчення потребує питання законодавчого забезпечення застосування новітніх технологій для повідомлення учасників процесу про час і місце проведення судового засідання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Комаров В.В.* Цивільне процесуальне законодавство у динаміці розвитку та практиці Верховного Суду України / В.В. Комаров. – Х. : Право, 2012. – 624 с.
2. *Балюк М.І.* Практика застосування цивільного процесуального кодексу України (цивільний процес у питаннях і відповідях). Коментарії, рекомендації, пропозиції / М.І. Балюк, Д.Д. Луспенник. – Х. : Харків юридичний, 2008. – 708 с. – Серія “Судова практика”.
3. *Кравчук В.М.* Науково-практичний коментар Цивільного процесуального кодексу України / В.М. Кравчук, О.І. Угриновська. – К. : Істина, 2006. – 944 с.
4. *Андрійчук О.В.* Процесуальні строки у цивільному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О.В. Андрійчук. – К., 2009. – 19 с.
5. *Навроцька Ю.В.* Заочний розгляд справи в цивільному процесі України : монографія / Ю.В. Навроцька. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 192 с.
6. Про Стратегію реформування судустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20 травня 2015 року №276/2015 // Офіційний Вісник України. – 2015. – № 41. – ст. 126.
7. Рішення Європейського суду з прав людини від 08 листопада 2005 року у справі “Смірнова проти України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/980_440.
8. Европейский суд по правам человека. Избранные решения: в 2 т. Т.1. – М. : НОРМА, 2000. – С. 472–473.
9. Case of *Uniy Alimentaria Sanders S.A. v. Spain*, 07 July 1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57618#{“itemid”:\[“001-57618”\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57618#{“itemid”:[“001-57618”]}).
10. Про затвердження Правил надання послуг поштового зв’язку : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 березня 2009 р. № 270 (в ред. від 06.11.2014 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/270-2009-%D0%BF>.

Отримано 03.06.2015

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

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 друга)

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 вигравів, призов, 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 слов: 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 активных и пассивных 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 the progress of the classification

of such an income to active and passive ones is specified. Author defines the signs of passive and active income, on the basis of which classifies an income of natural persons coming within the taxation of Ukraine.

Keywords: *taxation of the income of natural persons, active income, passive income, other incomes.*

Продовжуючи дослідження класифікації доходів фізичних осіб, що підпадають під оподаткування в Україні, зосередимо увагу на активних доходах, визначення яких український законодавець не надає.

Активні доходи (active income) визначаються як доходи, пов'язані з активною діяльністю отримувача. Активні доходи фізичних осіб – це доходи, що отримуються від активних дій, від зусиль фізичної особи або від об'єднання зусиль та капіталів такої особи [1, с. 56]. Отже, доходи фізичної особи, для отримання яких вона докладає активних дій, постійних зусиль або об'єднує зусилля та капітали, є її активними доходами, тому в Податковому кодексі України (надалі – ПКУ) [2] було б доцільно закріпити поняття активних доходів шляхом внесення в зазначений нормативний акт нового підпункту – 14.1.268-1.

Активні доходи фізичних осіб з'явилися раніше за пасивні, оскільки людина споконвіку працювала для того, щоб заробити на “хліб насущний”, тому ці доходи, у свою чергу, в законодавстві переважної більшості зарубіжних країн також класифікуються залежно від виду діяльності, внаслідок якої вони утворюються. Так, в Іспанії активні доходи фізичних осіб розділяють на: 1) доходи від трудової діяльності (Los rendimientos del trabajo), до яких входять заробітна плата, бонуси, винагорода директора і т.ін., тобто виплати робітникам за виконання трудових функцій; 2) доходи від комерційної (економічної) діяльності (Los rendimientos de las actividades economicas), до яких входять доходи, отримані особою в результаті об'єднання його зусиль і капіталу для цілей реалізації послуг або товарів (доходи від виробництва, торгівлі, будівництва, надання нерухомості в оренду, надання послуг, в тому числі доходи спортсменів, артистів, художників тощо); 3) прибутки та збитки (Las ganancias y pérdidas patrimoniales); 4) інші доходи, передбачені законом (Las imputaciones de renta que se establezcan por ley) [3]. У Великобританії активні доходи фізичних осіб включають доходи від трудової діяльності (employment income) і доходи від комерційної діяльності (business income) [4]. У Болгарії активні доходи фізичних осіб класифікують на: 1) трудові доходи (доходи от трудови правоотношения); 2) доходи від індивідуальної комерційної діяльності (доходи от стопанска дейност като едноличен търговец); 3) доходи від іншої комерційної діяльності (доходи от друга стопанска дейност) [6]. У Фінляндії активні доходи фізичних осіб, що оподатковуються, розділяються на доходи від трудової, підприємницької та професійної діяльності [6, с. 46]. У Канаді активні доходи фізичних осіб для цілей оподаткування класифікуються на: а) доходи від трудової діяльності (заробітна плата, будь-яка винагорода за роботу); б) доходи від комерційної діяльності; в) доходи від професійної діяльності [7].

Основний підвид активних доходів, який визначається в законодавстві багатьох країн, – це трудові доходи. Трудовими доходами більшість словників визначає доходи фізичних осіб від трудової діяльності у вигляді заробітної плати, винагород та інших виплат відповідно до умов цивільно-правового договору [8, с. 564; 9, с. 893]. Податкове законодавство України передбачає оподаткування трудових доходів від заробітної плати, нарахованої (виплаченої) фізичній особі відповідно до умов трудового договору (контракту), сум винагород та інших виплат, нарахованих (виплачених) відповідно до умов цивільно-правового договору

(пп. 164.2.1 та 164.2.2. п. 164.2 ст. 164 ПКУ). Зазначені доходи доцільно віднести до активних доходів фізичних осіб.

Крім трудових доходів, до активних доходів згідно з законодавством багатьох країн відносяться доходи від комерційної діяльності. При цьому під комерційною діяльністю фізичних осіб розуміють ініціативну, на власний ризик, систематичну діяльність з метою отримання прибутку, тобто таку діяльність, яка в Україні визначається як підприємницька (ст. 42 ГКУ) [10]. Зарубіжне законодавство використовує термін “комерційна” для визначення підприємницької діяльності у зв’язку з історичним розвитком законодавства цих країн, де переважно діють не господарські, а комерційні кодекси (Австрія, Німеччина, Франція, Ліхтенштейн, Люксембург тощо). У ст. 177 ПКУ передбачається оподаткування доходів, отриманих фізичною особою-підприємцем від провадження господарської діяльності, при цьому таким доходом є чистий оподатковуваний дохід, тобто різниця між загальним оподатковуваним доходом (виручка у грошовій та негрошовій формі) і документально підтвердженими витратами, пов’язаними з господарською діяльністю цієї фізичної особи-підприємця. Зазначимо, що норми ст. 177 ПКУ містять суттєвий недолік – діяльність фізичної особи-підприємця визначається в них як “господарська діяльність”, що суперечить положенням господарського законодавства, оскільки на сучасному етапі в господарському праві сформувалася концепція, щодо того, що господарська і підприємницька діяльність – різні види діяльності, основна відмінність між якими полягає в тому, що підприємницька діяльність здійснюється виключно з метою отримання прибутку, а господарська переслідує також цілі з досягнення економічних та соціальних результатів і охоплює як підприємницьку, так і некомерційну господарську діяльність [11, с. 80; 12, с. 18; 13, с. 20; 14, с. 34; 15, с. 9]. Зазначена концепція підтримана законодавцем і знайшла своє втілення в ч. 2 ст. 3 ГКУ [16]. Фізична особа – підприємець займається виключно підприємницькою діяльністю (що закономірно витікає з її назви), доходи вона отримує від підприємницької діяльності, а, отже, визначати доходи такої особи як доходи від “провадження господарської діяльності” невірно. Тому вважаємо доцільним наступним підвидом активних доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні, визначити доходи від підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця.

Згідно з законодавством багатьох зарубіжних країн до активних доходів відносяться доходи від професійної діяльності. В Україні такі доходи також оподатковуються – згідно зі ст. 178 ПКУ під оподаткування підпадають доходи фізичних осіб від незалежної професійної діяльності, а саме сукупний чистий дохід, тобто різниця між доходом і документально підтвердженими витратами, необхідними для провадження певного виду незалежної професійної діяльності. Отже, наступним підвидом активних доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні, можна визначити доходи фізичних осіб від незалежної професійної діяльності.

Одним з підвидів активних доходів фізичних осіб визначаються доходи від операцій з капіталом. Згідно зі словниками, доходи від операцій з капіталом становлять доходи фізичних і юридичних осіб, що отримуються від майнових угод у вигляді продажу, дарування, обміну майна і т.ін. [9, с. 349], тобто від разової дії, спрямованої на розпорядження певним майном, що призводить до отримання фізичною особою доходів.

У ПКУ передбачається оподаткування доходів фізичних осіб від продажу об’єктів майнових і немайнових прав, зокрема інтелектуальної (промислової власності), та прирівняних до них прав (пп. 164.2.3 п. 164.2 ст. 164 ПКУ); доходи

від операцій з майном (пп. 164.2.4 п. 164.2 ст. 164 ПКУ), а саме: а) від продажу (обміну) об'єктів нерухомого майна (ст. 172 ПКУ); б) від продажу або обміну об'єктів рухомого майна (ст. 173 ПКУ). Зазначені доходи доцільно віднести до активних доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні, як доходи від операцій з капіталом.

У деяких країнах (США, Італія) особливим видом активних доходів визнаються доходи, які фізична особа набуває незаконним шляхом. Наприклад, відповідно до Кодексу внутрішніх доходів США [17] під оподаткування підпадають усі доходи, незалежно від джерел їх виникнення, в тому числі доходи, отримані від корупційної діяльності, наркобізнесу, організованої злочинності та інших кримінальних злочинів. Причину цього правознавці вбачають у системі притягнення до відповідальності в кримінальному процесі, що склалася в цій країні історично, яка пов'язана з інститутом присяжних засідателів та проблемами доказування прецедентного права, внаслідок якого простіше довести в суді невідповідність між витратами та офіційними доходами звинувачуваного, ніж його злочинну діяльність. Яскравим прикладом такого підходу є притягнення до відповідальності в 30-х роках XX сторіччя Аль Капоне, якого не вдавалося притягнути до кримінальної відповідальності за організовану злочинність, але було засуджено за ухилення від сплати податків [18, с. 72]. Цікаво, що вперше підхід до оподаткування доходів, отриманих злочинним шляхом, застосовувався в США проти італійської мафії, а наприкінці XX сторіччя Італія запозичила цей метод для боротьби з власними мафіозними угрупованнями. У сучасній Італії проблема браку доказів у кримінальному процесі за скоєння злочинів мафіозними організаціями вирішується шляхом притягнення до кримінальної відповідальності за податкові правопорушення, оскільки податкова звітність слугує достатнім доказом за такими порушеннями, тоді як інші звинувачення повинні ґрунтуватися на свідченнях потерпілого та свідків, яких легко залякати чи взагалі знищити [19, с. 426]. Доходи, отримані фізичною особою від протиправної діяльності, об'єднуються в зазначених країнах під класифікаційною ознакою “незаконні”.

Україною було перейнято зарубіжний досвід щодо розширення бази оподаткування податку на доходи фізичних осіб за рахунок незаконних доходів і як доходи фізичних осіб, що оподатковуються, у пп. 4.2.16 п. 4.2 ст. 4 Закону України “Про оподаткування доходів фізичних осіб” від 22 травня 2003 року № 889-IV [20] було визначено незаконні доходи, а саме доходи, отримані фізичною особою як хабар, викрадені чи знайдені як скарб, не зданий державі згідно із законом, у сумах, які визначені обвинувальним вироком суду незалежно від призначеної ним міри покарання. Втрата чинності цього закону і набуття чинності ПКУ не змінили ситуацію навколо оподаткування незаконних доходів в Україні, оскільки положення пп. 4.2.16 п. 4.2 ст. 4 зазначеного вище закону були цілком відтворені в пп. 164.2.12 п. 164.2 ст. 164 ПКУ. Отже, до активних доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні, відносяться доходи, отримані незаконно (як хабар, викрадені чи знайдені як скарб, не зданий державі згідно із законом). Зазначені доходи можуть бути віднесені до активних доходів і об'єднані під класифікаційною ознакою “незаконні”.

Підсумовуючи наведене вище, пропонуємо в українському податковому законодавстві закріпити поняття активних доходів як доходів, що отримуються від активних дій (зусиль) особи або від об'єднання дій (зусиль) та капіталів такої особи.

Крім того, вважаємо доцільним закріпити в ПКУ перелік активних доходів фізичних осіб, до яких віднести трудові доходи у вигляді заробітної плати,

нарахованої (виплаченої) фізичній особі відповідно до умов трудового договору (контракту) і винагород та інших виплат, нарахованих (виплачених) платнику податку відповідно до умов цивільно-правового договору; доходи від господарської діяльності, які включають чистий оподатковуваний дохід, отриманий фізичною особою-підприємцем від провадження господарської діяльності; доходи від незалежної професійної діяльності, які включають сукупний чистий дохід, отриманий фізичною особою від незалежної професійної діяльності; доходи від операцій з капіталом, до яких віднести доходи фізичних осіб від продажу об'єктів майнових і немайнових прав, зокрема інтелектуальної (промислової власності), та прирівняних до них прав, а також доходи від продажу (обміну) об'єктів нерухомого та рухомого майна.

Для реалізації цих пропозицій пропонуємо доповнити п. 14.1 ст. 14 ПКУ пп. 14.1.268-1, який викласти в такій редакції: “14.1.268-1. активні доходи – доходи, що отримуються від активних дій (зусиль) особи або від об'єднання дій (зусиль) та капіталів такої особи”.

Крім цього, у п. 167.5 ст. 167 доцільно доповнити пп. 167.5.4 в такій редакції: “пп. 167.5.4. до активних доходів фізичних осіб відносяться: трудові доходи: а) заробітна плата, нарахована (виплачена) фізичній особі відповідно до умов трудового договору (контракту); б) винагороди та інші виплати, нараховані (виплачені) платнику податку відповідно до умов цивільно-правового договору; доходи від підприємницької діяльності: а) чистий оподатковуваний дохід, отриманий фізичною особою-підприємцем від провадження підприємницької діяльності; доходи від незалежної професійної діяльності: а) сукупний чистий дохід, отриманий фізичною особою від незалежної професійної діяльності; доходи від операцій з капіталом: а) доходи фізичних осіб від продажу об'єктів майнових і немайнових прав, зокрема інтелектуальної (промислової власності), та прирівняних до них прав; б) доходи від продажу (обміну) об'єктів нерухомого та рухомого майна; незаконні доходи: а) кошти та майно (нематеріальні активи), отримані як хабар; б) викрадені кошти та майно; в) кошти та майно знайдені як скарб, не зданий державі згідно із законом”.

Проте запропонована класифікація не охоплює всіх доходів фізичних осіб, що підпадають під оподаткування в Україні, наприклад, доходи у вигляді неустойки (штрафів, пені), відшкодування матеріальної або немайнової (моральної) шкоди (пп. 164.2.14 п. 164.2 ст. 164 ПКУ), доходи, отримані платником податку як додаткове благо (пп. 164.2.17. п. 164.2 ст. 164 ПКУ), доходи минулих податкових періодів (пп.164.2.6 п. 164.2 ст. 164 ПКУ), доходи у вигляді надміру витрачених коштів, отриманих платником податку на відрядження або під звіт та не повернутих у встановлені законодавством строки (пп. 164.2.11 п. 164.2 ст. 164 ПКУ), доходи, отримані платником податку за зданих (проданих) ним брут дороговцінних металів (пп. 164.2.18. 164.2 ст. 164 ПКУ), доходи у вигляді благодійної допомоги (п. 107.7 ст. 170 ПКУ), доходи, не включені до розрахунку загальних оподатковуваних доходів минулих податкових періодів та самостійно виявлені у звітному періоді платником податку або нараховані контролюючим органом (пп. 164.2.6 п. 164.2 ст. 164 ПКУ), доходи у вигляді заборгованості платника податку за укладеним ним цивільно-правовим договором, за якою минув строк позовної давності та яка перевищує суму, що становить 50 відсотків місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року (пп. 164.2.7 п. 164.2 ст. 164 ПКУ), тощо. Зазначені доходи є занадто різноплановими, щоб їх можна було б об'єднати під однією класифікаційною ознакою. У зарубіжних країнах доходи фізичних осіб, що “не вписуються” в класифікаційні ознаки,

об'єднуються під категорією "інші". Такий же підхід пропонуємо застосувати при класифікації доходів фізичних осіб в Україні (див. таблицю 1).

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що в Україні на сучасному етапі доходи фізичних осіб, що підлягають оподаткуванню, доцільно класифікувати таким чином: а) активні доходи (трудові доходи, доходи від підприємницької діяльності, доходи від незалежної професійної діяльності, доходи від операцій з капіталом, незаконні доходи); б) пасивні доходи (дивіденди, проценти, роялті, страхові виплати (відшкодування), пенсійні виплати, доходи від оренди (житлового найму) нерухомого майна, доходи від найму (оренди) та лізингу рухомого майна, доходи від вигравів та призів, доходи від спадщини та дарувань, інвестиційні прибутки); в) інші доходи.

Таблиця 1

Види доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні	Особливості визначення доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні, відповідно Податкового кодексу України
Активні доходи	
Трудові доходи	Доходи у вигляді заробітної плати, нараховані (виплачені) платнику податку відповідно до умов трудового договору (контракту) (пп. 164.2.1 п. 164.2 ст. 164 ПКУ України) Винагороди та інші виплати, нараховані (виплачені) платнику податку відповідно до умов цивільно-правового договору (пп. 164.2.2 п. 164.2 ст. 164 ПКУ України)
Дохід від господарської діяльності	Доходи, отримані фізичною особою-підприємцем від провадження господарської діяльності (різновидом якої є підприємницька діяльність), при цьому таким доходом є чистий оподатковуваний дохід, тобто різниця між загальним оподатковуваним доходом (виручка в грошовій та негрошовій формі) і документально підтвердженими витратами, пов'язаними з господарською діяльністю цієї фізичної особи-підприємця (ст. 177 ПКУ)
Дохід від незалежної професійної діяльності	Дохід фізичних осіб від незалежної професійної діяльності, а саме сукупний чистий дохід, тобто різниця між доходом і документально підтвердженими витратами, необхідними для провадження певного виду незалежної професійної діяльності (ст. 178 ПКУ)
Дохід від операцій з капіталом	Дохід від продажу об'єктів майнових і немайнових прав, зокрема інтелектуальної (промислової власності), та прирівняні до них права (пп. 164.2.3 п. 164.2 ст. 164 ПКУ); Дохід від операцій з майном (пп. 164.2.4 п. 164.2 ст. 164 ПКУ), а саме: а) від продажу (обміну) об'єктів нерухомого майна (ст. 172 ПКУ) б) від продажу або обміну об'єктів рухомого майна (ст. 173 ПКУ)
Незаконні доходи	Кошти або майно (нематеріальні активи), отримані платником податку як хабар, викрадені чи знайдені як скарб, не зданий державі згідно із законом, у сумах, які визначені обвинувальним вироком суду незалежно від призначеної ним міри покарання (164.2.12 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
Пасивні доходи	
Дивіденди	Дивіденди – платіж, що здійснюється юридичною особою – емітентом корпоративних прав, інвестиційних сертифікатів чи інших цінних паперів на користь власника таких корпоративних прав, інвестиційних сертифікатів та інших цінних паперів, що засвідчують право власності інвестора на частку (пай) у майні (активах) емітента, у зв'язку з розподілом частини його прибутку, розрахованого за правилами бухгалтерського обліку (п. 14.1.49 п. 14.1 ст. 14 ПКУ)
	До дивідендів відноситься: дохід, який виплачується компанії, 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 (в тому числі емітенту) у зв'язку з придбанням таких цінних паперів, як компенсація їх вартості (п. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ)
	дохід за іпотечними цінними паперами (іпотечними облігаціями та сертифікатами) відповідно до закону (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ)
	відсотки (дисконт), отриманий власником облігації від їх емітента відповідно до закону (п. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ)

Види доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні	Особливості визначення доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні, відповідно Податкового кодексу України
Активні доходи	
Трудові доходи	Доходи у вигляді заробітної плати, нараховані (виплачені) платнику податку відповідно до умов трудового договору (контракту) (пп. 164.2.1 п. 164.2 ст. 164 ПКУ України) Винагороди та інші виплати, нараховані (виплачені) платнику податку відповідно до умов цивільно-правового договору (пп. 164.2.2 п. 164.2 ст. 164 ПКУ України)
Дохід від господарської діяльності	Доходи, отримані фізичною особою-підприємцем від провадження господарської діяльності (різновидом якої є підприємницька діяльність), при цьому таким доходом є чистий оподатковуваний дохід, тобто різниця між загальним оподатковуваним доходом (виручка в грошовій та негрошовій формі) і документально підтвердженими витратами, пов'язаними з господарською діяльністю цієї фізичної особи-підприємця (ст. 177 ПКУ)
Дохід від незалежної професійної діяльності	Дохід фізичних осіб від незалежної професійної діяльності, а саме сукупний чистий дохід, тобто різниця між доходом і документально підтвердженими витратами, необхідними для провадження певного виду незалежної професійної діяльності (ст. 178 ПКУ)
Дохід від операцій з капіталом	Дохід від продажу об'єктів майнових і немайнових прав, зокрема інтелектуальної (промислової власності), та прирівняні до них права (пп. 164.2.3 п. 164.2 ст. 164 ПКУ); Дохід від операцій з майном (пп. 164.2.4 п. 164.2 ст. 164 ПКУ), а саме: а) від продажу (обміну) об'єктів нерухомого майна (ст. 172 ПКУ) б) від продажу або обміну об'єктів рухомого майна (ст. 173 ПКУ)
Незаконні доходи	Кошти або майно (нематеріальні активи), отримані платником податку як хабар, викрадені чи знайдені як скарб, не зданий державі згідно із законом, у сумах, які визначені обвинувальним вироком суду незалежно від призначеної ним міри покарання (164.2.12 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
Пасивні доходи	
Дивіденди	Дивіденди – платіж, що здійснюється юридичною особою – емітентом корпоративних прав, інвестиційних сертифікатів чи інших цінних паперів на користь власника таких корпоративних прав, інвестиційних сертифікатів та інших цінних паперів, що засвідчують право власності інвестора на частку (пай) у майні (активах) емітента, у зв'язку з розподілом частини його прибутку, розрахованого за правилами бухгалтерського обліку (пп. 14.1.49 п. 14.1 ст. 14 ПКУ) До дивідендів відноситься: дохід, який виплачується компанії, 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 (в тому числі емітенту) у зв'язку з придбанням таких цінних паперів, як компенсація їх вартості (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ) дохід за іпотечними цінними паперами (іпотечними облігаціями та сертифікатами) відповідно до закону (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ) відсотки (дисконт), отриманий власником облігації від їх емітента відповідно до закону (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ)
	дохід за сертифікатом фонду операцій з нерухомістю та дохід, отриманий платником податку у результаті викупу (погашення) управителем сертифікатів фонду операцій з нерухомістю в порядку, визначеному в проспекті емісії сертифікатів (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 (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ)
Проценти	Дохід, який сплачується (нараховується) позичальником на користь кредитора як плата за використання залучених на визначений або невизначений строк коштів або майна (пп. 14.1.206 п. 14.1 ст. 14 ПКУ) До процентів відноситься: платіж за використання коштів або товарів (робіт, послуг), отриманих у кредит (п. а пп. 14.1.206 п. 14.1 ст. 14 ПКУ) платіж за використання коштів, залучених у депозит (п. б пп. 14.1.206 п. 14.1 ст. 14 ПКУ) платіж за придбання товарів у розстрочку (п. в пп. 14.1.206 п. 14.1 ст. 14 ПКУ) платіж 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) (п. г пп. 14.1.206 п. 14.1 ст. 14 ПКУ)

Види доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні	Особливості визначення доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні, відповідно Податкового кодексу України
	винагорода (дохід) орендодавця як частина орендного платежу за договором оренди житла з викупом, сплачена фізичною особою платником податку, на користь якого відступлено право на отримання таких платежів (п. 1 г пп. 14.1.206 п. 14.1 ст. 14 ПКУ) проценти на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ) проценти на вклад (депозит) у кредитних спілках (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ) інші проценти (в тому числі дисконтні доходи) (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ) проценти на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ) проценти на вклад (депозит) у кредитних спілках (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ) процентний або дисконтний дохід за іменним ощадним (депозитним) сертифікатом (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ) плата (відсотки), що розподіляються відповідно до пайових членських внесків членів кредитної спілки (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ)
Роялті	Будь-який платіж, отриманий як винагорода за використання або за надання права на використання об'єкта права інтелектуальної власності, а саме на будь-які літературні твори, твори мистецтва або науки, включаючи комп'ютерні програми, інші записи на носіях інформації, відео- або аудіокасети, кінематографічні фільми або плівки для радіо- чи телевізійного мовлення, передачі (програми) організацій мовлення, інших аудіовізуальних творів, будь-які права, які охороняються патентом, будь-які зареєстровані торговельні марки (знаки на товари і послуги), права інтелектуальної власності на дизайн, секретне креслення, модель, формулу, процес, права інтелектуальної власності на інформацію щодо промислового, комерційного або наукового досвіду (ноу-хау) (пп. 14.1.225 п. 14.1 ст. 14, пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ)
Страхові виплати (відшкодування)	Страхові виплати, страхові відшкодувань, що сплачуються платнику податку за договорами довгострокового страхування життя (у тому числі за договорами страхування довічних пенсій) (пп. 164.2.15 п. 164.2 ст. 164 ПКУ) Пенсійні виплати, що сплачуються платнику податку за договорами страхування довічних пенсій та недержавного пенсійного забезпечення, за договорами пенсійного вкладу, договорами довірчого управління, укладеними з учасниками фондів банківського управління (пп. 164.2.15 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
Пенсійні виплати	Суми пенсій (включаючи суму їх індексації, нараховану відповідно до закону) або щомісячного довічного грошового утримання, отримуваних платником податку з Пенсійного фонду України чи бюджету згідно із законом, якщо їх розмір перевищує три розміри мінімальної заробітної плати (у розрахунку на місяць), встановленої на 1 січня звітного податкового року, – у частині такого перевищення, а також пенсій з іноземних джерел, якщо згідно з міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, такі пенсії підлягають оподаткуванню чи не оподатковуються в країні їх виплати (пп. 164.2.19 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
Доходи від оренди (житлового найму, піднайму) нерухомого майна	Доходи від оренди (житлового найму, піднайму) нерухомого майна (пп. 164.2.5 п. 164.2 ст. 164 ПКУ, пп. 170.1 ст. 170 ПКУ)
Доходи від оренди (найму) та лізингу рухомого майна	Доходи від оренди (найму) та лізингу рухомого майна (пп. 164.2.5 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
Доходи від виграшів та призів	Виграші (призи) у лотерею чи в інші розіграші, у букмекерському парі, у парі тоталізатора, призи та виграші в грошовій формі, одержані за перемогу та/або участь в аматорських спортивних змаганнях, у тому числі в більярдному спорті (пп. 164.2.8 п. 164.2 ст. 164, пп. 170.6.1 п. 170.6 ст. 170 ПКУ)
Доходи від спадщини та дарувань	Доходи, що отримуються в результаті прийняття в спадщину чи дарування об'єкта нерухомості (пп. 164.2.10 п. 164.2 ст. 164, пп. «а» п. 174.1 ст. 174 ПКУ) Доходи, що отримуються в результаті прийняття в спадщину чи дарування об'єктів рухомого майна, зокрема предмета антикваріату або витвору мистецтва; природного дорогоцінного каміння чи дорогоцінного металу, прикраси з використанням дорогоцінних металів та/або природного дорогоцінного каміння; будь-якого транспортного засобу та приладдя до нього; інших видів рухомого майна (пп. «б» п. 174.1 ст. 174 ПКУ)

Види доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні	Особливості визначення доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні, відповідно Податкового кодексу України
	Доходи, що отримуються в результаті прийняття у спадщину чи дарування об'єкта комерційної власності, а саме: цінних паперів (крім депозитного (ощадного), іпотечного сертифіката), корпоративного права, власності на об'єкт бізнесу як такий, тобто власність на цілісний майновий комплекс, інтелектуальної (промислової) власності або права на отримання доходу від неї, майнових та немайнових прав (пп. «в» п. 174.1 ст. 174 ПКУ) Доходи, що отримуються в результаті прийняття в спадщину чи дарування суми страхового відшкодування (страхових виплат) за страховими договорами, а також суми, що зберігається відповідно на пенсійному депозитному рахунку, накопичувальному пенсійному рахунку, індивідуальному пенсійному рахунку спадкодавця – учасника накопичувальної системи пенсійного забезпечення (пп. «в» п. 174.1 ст. 174 ПКУ) Доходи, що отримуються в результаті прийняття в спадщину чи дарування готівки або коштів, що зберігаються на рахунках спадкодавця, відкритих у банківських і небанківських фінансових установах, у тому числі депозитних (ощадних), іпотечних сертифікатів, сертифікатів фонду операцій з нерухомістю (пп. «г» п. 174.1 ст. 174 ПКУ)
Інвестиційний прибуток	прибуток від проведення платником податку операцій з цінними паперами, деривативами та корпоративними правами, випущеними в інших, ніж цінні папери формах (пп. 164.2.9 п. 164.2 ст. 164 ПКУ) прибуток, включаючи прибуток від операцій з облігаціями внутрішніх державних позик, у тому числі від зміни курсу іноземної валюти віднесено до пасивних доходів (пп. 167.5.3 п. 167.5 ст. 167 ПКУ)
Інші доходи	
	доходи, що становлять позитивну різницю між: сумою коштів, отриманих платником податку внаслідок його відмови від участі в фонді фінансування будівництва, та сумою коштів, внесених платником податку до такого фонду, крім випадків, коли платник податку одночасно передає кошти, отримані з фонду фінансування будівництва, в управління тому самому управителю в той самий або інший фонд фінансування будівництва; сумою коштів, отриманих платником податку від інших осіб внаслідок відступлення на їх користь права вимоги за договором про участь у фонді фінансування будівництва (у тому числі, якщо таке відступлення здійснено на підставі договору купівлі-продажу), та сумою коштів, внесених платником податку до такого фонду за цим договором (пп. 164.2.13 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
	дохід у вигляді неустойки (штрафів, пені), відшкодування матеріальної або немайнової (моральної) шкоди (пп. 164.2.14 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
	дохід, отриманий платником податку як додаткове благо у вигляді: а) вартості використання житла, інших об'єктів матеріального або нематеріального майна, що належать роботодавцю, наданих платнику податку в безоплатне користування, або компенсації вартості такого використання, крім випадків, коли таке надання зумовлено виконанням платником податку трудової функції відповідно до трудового договору (контракту) чи передбачено нормами колективного договору або відповідно до закону в установлених ними межах; б) вартості майна та харчування, безоплатно отриманого платником податку; в) вартості послуг домашнього обслуговуючого персоналу, безоплатно отриманих платником податку, включаючи працю підпорядкованих осіб, а також осіб, що перебувають на військовій службі чи є заарештованими або ув'язненими. г) суми грошового або майнового відшкодування будь-яких витрат або втрат платника податку; г) суми безповоротної фінансової допомоги (крім суми процентів умовно нарахованих на таку допомогу); д) основної суми боргу (кредиту) платника податку, прощеного (анульованого) кредитором за його самостійним рішенням, не пов'язаним з процедурою банкрутства, до закінчення строку позовної давності, у разі якщо його сума перевищує 50 відсотків однієї мінімальної заробітної плати (у розрахунку на рік), встановленої на 1 січня звітного податкового року; е) вартості безоплатно отриманих товарів (робіт, послуг), визначеної за правилами звичайної ціни, а також суми знижки звичайної ціни (вартості) товарів (робіт, послуг), індивідуально призначеної для такого платника податку (пп. 164.2.17 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
	дохід, отриманий платником податку за зданий (проданий) ним брухт дорогоцінних металів (пп. 164.2.18 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
	дохід, отриманий у вигляді благодійної допомоги (п. 170.7 ст. 170 ПКУ)

Види доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні	Особливості визначення доходів фізичних осіб, що оподатковуються в Україні, відповідно Податкового кодексу України
	сума надміру витрачених коштів, отриманих платником податку на відрядження або під звіт та не повернутих у встановлені законодавством строки (пп. 164.2.11 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
	оподатковуваний дохід (прибуток), не включений до розрахунку загальних оподатковуваних доходів минулих податкових періодів та самостійно виявлений у звітному періоді платником податку або нарахований контролюючим органом (пп. 164.2.6 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)
	сума заборгованості платника податку за укладеним ним цивільно-правовим договором, за якою минув строк позовної давності та яка перевищує суму, що становить 50 відсотків місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року (пп. 164.2.7 п. 164.2 ст. 164 ПКУ)

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Kiosaki P.* Багатий тато, бідний тато / Роберт Кіосакі, Шерон Лечтер ; Пер. з англ. Н. Шевченко-Гербіш. – К. : Светлая звезда, 2007. – 256 с.
2. 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.
3. О налогах на доходы физических лиц : Закон Испании № 35/2006 от 29 ноября 2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-20764&p=20131226&tn=0>.
4. Налогообложение физических лиц в Великобритании Электронные ресурсы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.roche-duffay.ru/articles/taxation_of_individuals_in_uk.htm
5. Закон за данъците върху доходите на физическите лица [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lex.bg/laws/ldoc/2135538631>.
6. Правовые основы налогообложения физических лиц в Финляндии // Справочник по управлению персоналом. – 2015. – № 1. – С. 46–50.
7. Налоговый Кодекс Канады от 1985 года с последующими изменениями [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-3.3/>.
8. *Борисов А.* Большой экономический словарь / А. Борисов. – М. : Книжный мир, 2010. – 864 с.
9. Большой экономический словарь: 25000 терминов / Под ред. А.Н. Азрилияна. – 7-е изд., доп. – М. : Институт новой экономики, 2010. – 1472 с.
10. 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.
11. Господарський кодекс України : наук.-практ. комент. / Знаменський Г.Л., Хахулін В.В., Щербіна В.С. та ін. ; за ред. В.К. Мамутова. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 688 с.
12. Підприємницьке право України / Бандурка О.М., Гетьманець О.П., Задихайло Д.В. та інші; за заг. ред. Р.Б. Шишки. – Х. : Еспада, 2000. – 480 с.
13. *Олейник О.М.* Предпринимательское (хозяйственное) право : учебн. : в 2 т. / О.М.Олейник. – М. : Юрист, 2002. – Т. 2. – 2002. – 666 с.
14. Правові основи підприємницької діяльності / Шакун В.І. Мельник П.В., Попович В.М. и др. ; за ред. В.І. Шакуна, П.В. Мельника, В.М. Поповича. – К. : Правові джерела, 1997. – 867 с.
15. Господарське право / Саніахметова Н.О., Вишняков О.К., Мельник С.Б. и др.; за ред. Н.О. Саніахметовой. – Х. : Одиссей, 2010. – 608 с.
16. 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.
17. U.S. Code: Internal Revenue Code [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/26>
18. *Дориги Д.* Мафия / Дориги Д. ; пер. с англ. – Москва: ЗАО “Кураре-Н”, 1998. – 112 с.
19. Уголовное право зарубежных стран. Особенная часть : учебное пособие / Под ред. И.Д. Козочкина. – М. : Инфра, 2004. – 455 с.
20. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22 травня 2003 року № 889-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 37. – Ст. 308.

Отримано 15.06.2015

А.Т. Проценко,
здобувач МАУП

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ КОМЕРЦІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КРАЇН З РОЗВИНУТОЮ ЕКОНОМІКОЮ

У статті розглядається зарубіжний досвід правового регулювання електронної комерції. Досліджується правове забезпечення електронної комерції на міжнародному рівні в США, Великобританії, інших країнах Європейського Союзу. Визначається вплив досвіду правового регулювання електронної комерції країн з розвинутою економікою на розвиток правового забезпечення електронної комерції в країнах пострадянського простору (РФ, Білорусії, Естонії). Пропонується використання основних позитивних аспектів зарубіжного досвіду правового регулювання електронної комерції в Україні.

Ключові слова: електронна комерція, правове регулювання, правове забезпечення, країни з розвинутою економікою.

В статье рассматривается зарубежный опыт правового регулирования электронной коммерции. Исследуется правовое обеспечение электронной коммерции на международном уровне в США, Великобритании, других странах Европейского Союза. Определяется влияние опыта правового регулирования электронной коммерции стран с развитой экономикой на развитие правового обеспечения электронной коммерции в странах постсоветского пространства (РФ, Белоруссии, Эстонии). Предлагается использование основных положительных аспектов зарубежного опыта правового регулирования электронной коммерции в Украине.

Ключевые слова: электронная коммерция, правовое регулирование, правовое обеспечение, страны с развитой экономикой.

In paper foreign experience of legal regulation of electronic commerce is considered. Legal support of electronic commerce at the international level in the USA, Great Britain, and other countries of the European Union is investigated. Influence of the experience of legal regulation of electronic commerce of the countries of developed economy on the development of legal support of electronic commerce in the countries of the former Soviet Union (the Russian Federation, Belarus, Estonia) is defined. The use of the main positive aspects of foreign experience of legal regulation of electronic commerce in Ukraine is offered.

Keywords: electronic commerce, legal regulation, legal support, countries with developed economy.

За останні десятиліття відбувся серйозний зсув у розвитку інформаційних технологій, одним з результатів якого стало створення мережі Інтернет. Це подія вплинула на всі сфери суспільного життя. З позиції правової науки якісної еволюції в суспільних відносинах, здавалося б, не сталося: юридична природа угоди купівлі-продажу не змінюється від того, як буде зроблений акцепт оферти – усно або шляхом пересилання повідомлень електронною поштою, проте практика показала, що наявні юридичні механізми часто не підходять для ефективного регулювання відносин, що виникають і реалізуються із застосуванням нових технічних

засобів. Гостроту проблеми відчули в першу чергу розвинені країни, оскільки електронна комерція активно розвивається саме там. Відсутність законодавчих норм, що дозволяють врахувати специфіку інтернет-бізнесу, вилилася в серйозні податкові втрати, які у світлі триваючого буму електронної комерції обіцяють збільшуватися. Тому заходи по вирішенню цього питання стали вживатися в першу чергу Сполученими Штатами Америки та країнами Європейського Союзу. У цих державах було проведено реформи законодавства, спрямовані на усунення прогалин у правовому регулюванні електронної комерції. На сьогодні в цих країнах є значний пласт нормативних актів, спрямованих на врегулювання відносин електронної комерції.

Розвиток електронних технологій, цифрової техніки, комп'ютеризація законодавчо призвели до розповсюдження електронної комерції і в Україні. У зв'язку з цим особливої актуальності набуває необхідність правового забезпечення такої комерції, для чого необхідно проаналізувати зарубіжний досвід такого забезпечення, а враховуючи прагнення України до Євросоюзу, особливу увагу необхідно приділити досвіду правового регулювання електронної комерції в країнах з розвинутою економікою.

Першим кроком у галузі розвитку міжнародного права щодо регулювання електронної комерції став прийнятий Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН 30 січня 1997 року Типовий закон “Про електронну торгівлю” (так званий Типовий закон ЮНСІТРАЛ). Цей документ є рамковим, рекомендаційним і призначений, у першу чергу, для застосування державами як основи розробки національного законодавства. Зазначений міжнародний документ заклав правові засади діяльності у сфері електронної торгівлі; дав визначення основним поняттям, таким як електронний документ, електронний документообіг, електронний підпис, автор електронного документа, інформаційна система; визнав юридичну і доказову силу за документами в електронній формі; визначив вимоги щодо електронного підпису як засобу підтвердження достовірності і цілісності електронного документа [1].

У розвиток Типового закону “Про електронну торгівлю” держави-учасниці ООН розробили проект міжнародної Конвенції “Про електронні угоди”, основним завданням якої є вироблення єдиних і обов'язкових правил встановлення порядку укладення електронних угод та їх виконання. Ця Конвенція покликана перевести відносини у сфері міжнародної електронної торгівлі на якісно новий – вищий рівень розвитку. Вона встановлює основні принципи, яких повинні дотримуватися держави при регулюванні відносин, пов'язаних з електронною торгівлею. Це, насамперед:

- необхідність усунення в національних законодавчих системах країн правових норм, що суперечать цій Конвенції і перешкоджають укладенню угод в електронному вигляді;

- встановлення принципу автономії волі сторін, тобто сторони вільні самостійно визначати спосіб підтвердження достовірності угоди;

- проголошується принцип “технологічної нейтралізації” правових норм, що передбачають порядок визначення дійсності електронних документів, тобто методи електронного підтвердження достовірності документа не повинні цілковито прив'язуватися до технологічних рішень;

- встановлюється режим найбільшого сприяння в країнах-учасниках Конвенції щодо всіх сторін електронного договору з метою усунення перешкод для здійснення електронних операцій, недопущення будь-яких форм дискримінації, надання учасникам рівних прав на судовий захист [2, с. 59–60].

Країнами Європейського Союзу урегульована діяльність провайдерів та інших постачальників інформаційних послуг; встановлено принцип, що виключає

необхідність одержання попередніх санкцій чи дозволів для здійснення діяльності подібних організацій; встановлені правила відповідальності провайдерів та інших інформаційних посередників; визначені умови, за яких за вимогою національних органів судової влади на ці організації може бути покладено обов'язок контролю і пошуку фактів або обставин, які вказують на незаконність діяльності. Досить детально врегульований механізм укладення електронних договорів, визначені вимоги, яким вони мають відповідати, встановлені правила визначення моменту укладення контракту.

При цьому компанії, які займаються електронною комерцією, відповідальні тільки за дотримання законів своїх країн. У національних законодавствах цих країн встановлені вимоги, яким повинні відповідати засоби електронного цифрового підпису, визначені принципи їх застосування, врегульована діяльність сертифікаційних центрів, визначений порядок надання сертифікаційних послуг.

Глави урядів та держав країн Європейського Союзу проголосили стратегічне завдання для європейської економіки найближчими роками перетворитися на "найбільш конкурентноздатну побудовану на знаннях динамічну економіку у світі". Прийняті рішення орієнтували уряди країн ЄС на швидкий розвиток економіки, побудованої на ефективному застосуванні інформаційно-комунікаційних технологій, у тому числі Internet. Підсумком відповідної ініціативи було прийняття програми "Електронна Європа" у червні 2004 року.

На саміті країн Великої вісімки, який проходив у 2004 році, одним з головних розглядалося питання погодженого формування глобального інформаційного суспільства і розвитку електронної комерції. Там були визначені ключові напрями світового економічного розвитку в ХХІ столітті [3].

Поряд з міжнародним правом, активно розвивається і національне законодавство окремих країн світу, де прийняті різні закони, що регулюють діяльність у сфері Internet. Особливо успішно в цьому напрямі вели роботу Сполучені Штати Америки, де вже зараз прийнято 12 федеральних законів щодо регулювання відносин у мережі Internet.

Перші системи електронної комерції з'явилися у США ще в 60-х роках минулого століття. Застосовувалися вони, в основному, транспортними компаніями для замовлення квитків, а також для обміну даними між різними службами при підготовці рейсів. Спочатку електронна комерція велася по мережах, що не входять у Internet. Для цього були створені стандарти електронного обміну даними між організаціями (Electronic Data Interchange, EDI) – набір правил електронного оформлення типових ділових документів: замовлень, накладних, митних декларацій, страхових форм, рахунків тощо. До кінця 60-х років у країні вже існувало чотири індустріальних стандарти для обміну даними в системах управління авіаційним, залізничним і автомобільним транспортом. Оскільки така множинність не сприяла розвитку економіки для об'єднання форматів, був створений спеціальний Комітет узгодження транспортних даних (Transportation Data Coordination Committee, TDCC). Його розробки лягли в основу нового EDI-стандарту ANSI X.12.

Приблизно в ті ж роки аналогічні події відбулися й в Англії, хоча в цій країні головною сферою застосування EDI був не транспорт, а торгівля. Вироблений тут набір специфікацій Tradacoms був прийнятий Європейською економічною комісією ООН (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) як стандарт обміну даними в міжнародних торгових організаціях. Цей набір форматів і протоколів називається GTDI (General-purpose Trade Data Interchange).

У 80-х роках почалися роботи з об'єднання європейських і американських специфікацій. На базі GTDI міжнародна організація по стандартизації ISO

сформувала новий стандарт Electronic Data Interchange for Administration, Commerce and Transport (EDIFACT, ISO 9735), що використовує як транспортний протокол електронної пошти X.400.

Оскільки ключем до інформаційного суспільства є комунікаційні системи, поєднані з розвиненими інформаційними технологіями, ситуація у сфері “заочних” покупок стала якісно змінюватися з поширенням Internet як глобального середовища інформаційної взаємодії користувачів один з одним. У 1996 році, коли кількість користувачів Internet у світі за різними оцінками досягла 50-60 млн осіб (нині лише в США понад 100 млн осіб), операцій з електронної торгівлі було зроблено на 300 млрд доларів. У 1999 році цей показник збільшився до 1,1 трлн доларів, у 2003 році – до 2,3 трлн доларів.

Нині в США 64 % малих підприємств є розробниками власного інтерактивного сайту і близько 2/3 американських компаній планують підключитися до цього процесу. Крім того, ця сфера забезпечила робочими місцями понад 2,5 мільйона американців, насамперед, за рахунок таких спеціальностей, як програмісти і сервіс-провайдери [4].

У Великобританії зростання життєвих стандартів і тверда конкуренція серед провайдерів Internet-послуг забезпечують поступове збільшення кількості користувачів. Нині понад 10% англіїців вдаються до послуг Internet-банків. У країні на досить високому рівні знаходиться реклама комп’ютерної комерції, здійснюються різні опитування, експрес-дослідження, пов’язані з цією проблемою. Зокрема, результати дослідження, проведеного банком Barclays, показали, що понад 50 % покупців надають перевагу Internet-магазинам через небажання спілкуватися з людьми. Вони вважають, що головною особливістю on-line купівель є відсутність необхідності говорити з будь-ким. Опитування, проведене серед клієнтів Internet-магазинів, засвідчило, що купівлі в Internet до того ж заощаджують до 64 годин на рік, що еквівалентно 7 суботам, проведеним на ринку чи в магазині [5].

Досвід правового регулювання електронної комерції зарубіжних країн з розвинутою економікою широко застосовується країнами пострадянського простору та країнами з економікою, що розвивається – Чехією, Польщею, Угорщиною, Сінгапуром. У цих державах інформаційна підтримка бізнесу – одна з найважливіших складових трансформації економічної політики, спрямованої на розвиток конкуренції. Суть процесу полягає в утворенні органічного зв’язку національної інформаційної інфраструктури з економікою країни.

Особливо цікавий досвід Естонії, де відкрита і ліберальна економічна політика і відповідне законодавство привели до швидкого перетворення економіки та суттєвого припливу іноземних інвестицій, загальний обсяг яких з 1991 року сягнув 3 млрд дол. США. Це поставило Естонію на третє місце за обсягом інвестицій на душу населення (слідом за Угорщиною і Грецією) серед країн Центральної і Східної Європи. Близько 60 % ВВП Естонії – дохід від експортних операцій. Вступ Естонії до Всесвітньої торгової організації забезпечив країні вихід на ринок з 600 мільйонами потенційних покупців [6].

Отримавши незалежність у 1991 році, Естонія успадкувала разом з нею застарілу телефонну систему. Сьогодні в країні вже створені найсучасніші телекомунікаційні мережі, а рівень комп’ютерної грамотності громадян вищий ніж у багатьох західноєвропейських державах. Цільова політика уряду і готовність населення приймати нові технології вивели Естонію на лікуючі позиції у сфері інформаційних технологій. Послідовна лібералізація телекомунікаційного ринку, розпочата кілька років тому, сприяла поліпшенню якості і зниженню цін на ці послуги.

Нині Естонія очолює список користувачів Internet у Центральній і Східній Європі. За числом мобільних телефонів на душу населення Естонія займає одне з провідних місць у Європі. Своїм політичним курсом і інноваційними ініціативами естонський уряд допомагає компаніям зробити сектор інформаційних технологій одним з найзростаючих у країні. Уряд ініціює деякі програми, включаючи інноваційну програму Tiger Leap (стрибок тигра). Це проект створення національного інформаційного суспільства, що гарантує кожній естонській школі підключення до Internet. Водночас по всій країні створені Public Internet Access Points (місця суспільного доступу до Internet) для того, щоб зробити мережу доступною кожному естонцю.

Крім політики загальної інфраструктури, уряд гарантує розвиток законодавчої бази. Новий закон про легалізацію цифрових підписів продовжить трансформацію способів ведення бізнесу в цій країні [7, с. 64].

У Росії правове регулювання електронної комерції здійснюється рядом нормативних документів: законами Російської Федерації “Про електронний цифровий підпис”; “Про інформацію, інформатизацію та захист інформації”; Федеральним законом “Про електронну торгівлю”; законами “Про електронний документообіг”; “Про національну платіжну систему”; Федеральним законом “Про внесення змін в окремі законодавчі акти Російської Федерації з питань підпорядкування обміну інформацією з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж”; Указом Президента Російської Федерації від 3 квітня 1995 року № 334 “Про заходи з дотримання законності в сфері розробки, виробництва, реалізації та експлуатації шифрувальних засобів, а також надання послуг у сфері шифрування інформації”; Постановою Уряду Російської Федерації від 24 грудня 1994 року № 1418 “Про ліцензування окремих видів діяльності”.

Цивільний кодекс Російської Федерації у п. 2 ч. 1 ст. 160 допускає застосування при укладенні угод електронно-цифрового підпису у випадку та в порядку, передбачених законом, іншими правовими актами або угодою сторін. Листом Вищого арбітражного суду Російської Федерації від 24 квітня 1992 року К-3/96 дається роз’яснення щодо можливості приймати у справах, що розглядаються, як докази документи, завірені електронним підписом (печаткою) типу “ЛАН Кристо”. Вищий арбітражний суд Російської Федерації також висловив думку, що при підтвердженні юридичної сили документа електронним цифровим підписом, останній може визнаватися як доказ у справі, що розглядається арбітражним судом (лист від 07 червня 1995 року СІ/03-316) [8].

Це підтверджує той факт, що без правового регулювання Internet-економіка повноцінно розвиватися не може.

Але в останні роки в Росії спостерігається все більш активна спроба з боку уряду та законодавців взяти інформаційне поле під жорсткий контроль, ввести цензуру та навіть реєстр “блогерів”. Так, після введення в дію з 01.08.2014 р. Федерального закону “Про внесення змін в окремі законодавчі акти Російської Федерації з питань підпорядкування обміну інформацією з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж”, кожен блогер, що має на своєму блозі, соціальній сторінці, персональному сайті і так далі відвідуваність більше 3000 користувачів, зобов’язаний вказати на своєму блозі своє ім’я, прізвище та адресу електронної пошти для можливих повідомлень/попереджень юридичного характеру. Цей сайт і сама людина потрапляє в реєстр популярних блогів. Також автор сайта зобов’язаний перевіряти достовірність розміщеної інформації, виконувати правила передвиборної агітації, не поширювати відомостей про приватне життя громадян, а також екстремістські матеріали, зазначати вікові обмеження для користувачів.

Далі серед пунктів зазначеного вище закону є такі:

1. Фізична або юридична особа зобов'язана в порядку, встановленому Урядом Російської Федерації, повідомити уповноважений державний орган про початок здійснення діяльності з організації розповсюдження інформації і (або) обміну даними між користувачами в мережі "Інтернет";

2. Фізична або юридична особа, що організує розповсюдження інформації і (або) обмін даними між користувачами в мережі "Інтернет", зобов'язана зберігати інформацію про приймання, передачу, доставку та обробку голосової інформації, письмового тексту, зображень, звуків або будь-які дії, вчинені користувачами при поширенні інформації і (або) обміну даними, протягом шести місяців з моменту закінчення таких дій.

Але, з практичної точки зору, ці вимоги є непотрібним навантаженням на інтернет-бізнес в Росії та за її межами, перш за все, в країнах СНД (як для малого бізнесу, так і для великого інтернет-бізнесу). Адже вимоги цього закону стосуються кожного, хто реєструє сайт в доменній зоні "ru" та (або) розміщує його у хостинг-провайдерів, що мають сервери в цій країні.

Подібні вимоги гальмують розвиток ІТ-бізнесу в Росії і демотивують створення нових Російських інтернет-компаній/проектів.

Пункт перший вимог є абсолютно зайвим, адже реєстратори доменів вже за фактом вимагають паспортні дані при реєстрації домену. Реєстратори доменів зобов'язані на вимогу влади надавати інформацію про власника домену. Ця вимога буде демотивувати створення нових інтернет-проектів.

Пункт другий вимог є надмірним навантаженням на власників інтернет-проектів, оскільки записувати абсолютно всі дії користувачів (особливо при великій відвідуваності) за останні шість місяців буде вимагати зберігання величезних обсягів інформації, що у свою чергу, тягне за собою суттєве збільшення витрат. Це може сильно вплинути на рентабельність інтернет-бізнесу в Росії і як наслідок демотивувати творців нових інтернет-проектів.

Основу розвитку білоруського законодавства у сфері Internet заклав прийнятий у вересні 1995 року Закон Республіки Білорусь "Про інформатизацію". Сферою дії цього Закону є правовідносини, що виникають у процесі формування і використання документованої інформації; створення інформаційних технологій, автоматизованих чи автоматичних інформаційних систем і мереж. Закон визначає такі поняття, як дані, документована інформація, інформаційний ресурс, інформаційна мережа, інформаційна продукція, інформаційні послуги.

У січні 2000 року Парламент Республіки Білорусь прийняв Закон "Про електронний документ" – основний правовий акт, який безпосередньо регулює суспільні відносини в Internet. Закон встановлює правові основи використання електронних документів, завірених електронним підписом, визначає основні вимоги, яким вони повинні відповідати, а також права, обов'язки і відповідальність учасників електронного документообігу.

У Цивільному кодексі Республіки Білорусь міститься ряд статей, що визначають порядок укладення електронних угод. Так, зокрема, ст. 161 дає визначення письмової форми угоди і надає право сторонам при здійсненні угод застосовувати засоби електронно-цифрового підпису, або іншого аналога власноручного підпису в порядку, передбаченому законодавством або угодою сторін. Ст. 404 Цивільного кодексу Республіки Білорусь встановлює, що договір у письмовій формі може бути укладений шляхом складання одного документа, підписаного сторонами, а також шляхом обміну документами за допомогою поштового, телеграфного, телетайпного, електронного чи іншого зв'язку. Порядок використання електронних

документів у банківській сфері урегульований різними постановами Національного Банку Республіки Білорусь, а також частково урегульований Банківським кодексом Республіки Білорусь, де в ст. 239 прирівнюється письмова й електронна форми платіжних інструкцій.

Білоруське процесуальне законодавство прирівнює документи, отримані за допомогою електронної, обчислювальної та іншої техніки, або отримані за допомогою факсимільного, електронного чи іншого зв'язку до інших письмових доказів, за умови їх належного оформлення і можливості перевірити їх вірогідність (ст. 192 Цивільно-процесуального кодексу і ст. 68 Господарсько-процесуального кодексу Республіки Білорусь). У цілому, можна констатувати, що білоруське законодавство в Internet йде шляхом розвитку і поступового вдосконалювання, охоплюючи правовим регулюванням усі нові сфери суспільних відносин.

Отже, досвід правового регулювання електронної комерції в країнах з розвинутою економікою широко використовується в країнах пострадянського простору та країнах з економікою, що розвивається, і може бути використаний в Україні. Аналіз правового регулювання електронної комерції в Україні з використанням зарубіжного досвіду може стати предметом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Эвод И.* Электронная коммерция. Практическое руководство : пер. с англ. / И. Эвод. – СПб. : ООО “ДиаСофтЮП”, 2002. – 608 с.
2. *Бабкин Ф.В.* Электронная коммерция и новые организационные формы компаний / Ф.В. Бабкин // Менеджмент в России и за рубежом. – 2000. – № 1. – С. 67–88.
3. *Скиба О.Д.* Правовое регулирование электронной коммерции в международном праве / О.Д. Скиба // Молодой ученый. – 2014. – №11.1. – С. 58–62.
4. Selected Tax Policy Implications of Global Electronic Commerce. Department of the Treasury Office of Tax Policy. November, 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ustreas.gov/offices/tax-policy/library/internet.html>.
5. The Internet Tax Freedom Act, Public Law 105 – 277 of October 21, 1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ecommercecommission.org/ITFA.Htm>.
6. *Ильичев С.К.* Особенности налогообложения в сфере электронной коммерции / С.К. Ильичев. – М. : Маркет ДС, 2004. – 188 с.
7. *Попов В.М.* Глобальный бизнес и информационные технологии. Современная практика и рекомендации / В.М. Попов, Р.А. Маршавин, С.И. Ляпунов ; под ред. В.М. Попова. – М. : Финансы и статистика, 2001. – 266 с.
8. *Тедеев А.А.* Электронная коммерция (электронная экономическая деятельность). Правовое регулирование и налогообложение : дис. ... док. юр. наук : 12.00.14 / А.А. Тедеев. – М., 2002. – 237 с.

Отримано 09.04.2015

Г.Г. Єрко,
здобувач ДНДІ МВС України

ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Стаття присвячена дослідженню поняття державної фінансової підтримки. Шляхом аналізу дефініцій “підтримка”, “допомога”, “державна фінансова підтримка”, які сформульовані у чинному законодавстві на науковій літературі, автор формулює власне визначення поняття державної фінансової підтримки.

Ключові слова: державна фінансова підтримка, поняття, підтримка, допомога, суб'єкти надання підтримки, мета надання державної фінансової підтримки.

Статья посвящена исследованию понятия государственной финансовой поддержки. Путем анализа дефиниций “поддержка”, “помощь”, “государственная финансовая поддержка”, которые сформулированы в действующем законодательстве и научной литературе, автор формулирует собственное определение понятия государственной финансовой поддержки.

Ключевые слова: государственная финансовая поддержка, понятие, поддержка, помощь, субъекты оказания поддержки, цель предоставления государственной финансовой поддержки.

Paper is devoted to the study of the concept of the state financial support. By analyzing the definitions of “support”, “aid”, “state financial support”, which is formulated in the legislation and the scientific literature, the author formulates his own definition of public financial support.

Keywords: state financial support, concept, support, help, subjects of the support, goal of providing the state financial support.

Значення державної фінансової підтримки важко переоцінити, адже саме від неї залежить успіх ринкових перетворень та реалізація сектора національної економіки. У світлі цього окремого значення набуває визначення поняття державної фінансової підтримки, оскільки без розуміння його суті не можливо перейти до дослідження засобів державної фінансової підтримки, суб'єктів її отримання тощо. Розкриття поняття державної фінансової підтримки є можливим шляхом виявлення суттєвих ознак, без яких така підтримка не може існувати і які виражають її природу, відрізняють їх від інших видів державної підтримки та державної допомоги. Як слушно зауважують деякі науковці, нечіткість визначення категоріального апарату породжує розмитість і низьку продуктивність численних загальнодержавних і регіональних програм сприяння розвитку підприємництва [1, с. 3].

Чинне законодавство України, яке присвячено питанням державної фінансової підтримки суб'єктів господарювання, зокрема Господарський кодекс України (далі – ГК України) [2], Указ Президента “Про державну підтримку малого підприємництва” від 12.05.1998 № 456/98 [3], Закон України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” від 22.03.2012 № 4618-VI [4], Закон України “Про державну підтримку суднобудівної промисловості України” від 18.11.1999 № 1242-XIV [5], Закон України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” від 01.07.2014 № 1555-VII [6] та ін. не містять визначення поняття державної фінансової підтримки.

Теоретичні питання щодо державної підтримки є предметом наукового дослідження переважно представників економічних наук та наук з державного управління, таких як: Н.І. Галан, І.В. Комарова, Я.Р. Ярема та ін. Правове забезпечення державної підтримки розглядалося у роботах В.І. Курила, І.П. Сафонова, І.В. Труш, однак теоретичні аспекти саме державної фінансової підтримки залишаються мало дослідженими у сучасній вітчизняній доктрині.

Вищевикладене вказує на актуальність заявленої теми дослідження, *метою якої є обґрунтування пропозицій щодо уточнення поняття державна фінансова підтримка.*

Поняття державної фінансової підтримки закріплено в чинному законодавстві опосередковано. Зокрема, зі змісту ст. 16 ГК України вбачається можливість надання державної підтримки як на виробництво життєво важливих продуктів харчування, виробництво життєво важливих лікарських препаратів та засобів реабілітації інвалідів, на імпорتنі закупівлі окремих товарів, послуги транспорту, що забезпечують соціально важливі перевезення, так і суб'єктам господарювання, що опинилися у критичній соціально-економічній або екологічній ситуації, з метою фінансування капітальних вкладень на рівні, необхідному для підтримання їх діяльності, на цілі технічного розвитку, що дають значний економічний ефект, а також в інших випадках, передбачених законом.

Вважаємо, що зміст цієї статті свідчить про змішування законодавцем термінів “допомога” і “підтримка”, адже передбачає надання підтримки суб'єктам господарювання, що опинилися у критичній соціально-економічній тощо. Більш того, перелік випадків надання державної підтримки є відкритим.

Поряд з цим, про “допомогу” йдеться в ст. 26 ГК України, де говориться про можливість обмеження конкуренції шляхом надання допомоги певним суб'єктам.

Аналіз Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” від 01.07.2014 № 1555-VII, окремі положення якого набули чинності 03.08.2014 також свідчить про змішування законодавцем термінів “допомога” та “підтримка”. Так, відповідно до ст. 1 цього Закону, державна допомога суб'єктам господарювання визначається як підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності. Статтею 3 цього Закону визначено, що дія Закону поширюється на будь-яку підтримку суб'єктів господарювання надавачами державної допомоги за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів для виробництва товарів або провадження окремих видів господарської діяльності, крім випадків, передбачених частиною другою цієї статті.

Крім вказаного недоліку редакції цієї статті, слід визнати недоречним окреслення державної допомоги як такої, що спотворює конкуренцію або загрожує спотворенням економічної конкуренції, адже ч. 2 ст. 15 Закону України “Про захист економічної конкуренції” від 11.01.2001 № 2210, надання окремим суб'єктам господарювання або групам суб'єктів господарювання пільг чи інших переваг, які ставлять їх у привілейоване становище стосовно конкурентів, що призводить або може призвести до недопущення, усунення, обмеження чи спотворення конкуренції, визнає антиконкурентними діями органів влади, органів місцевого самоврядування, органів адміністративно-господарського управління та контролю [7]. У зв'язку з цим, згадка про такі дії у визначенні поняття “державна допомога суб'єктам господарювання” є недоречною. Більш того, надання такої допомоги не у будь-якому разі може спотворити або створити загрозу спотворенню економічної конкуренції.

У ст. 16 Закону України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” від 22.03.2012 № 4618-VI *закріплено тільки види державної фінансової підтримки підприємства, а саме:* часткова компенсація відсоткових ставок за кредитами, що надаються на реалізацію проектів суб’єктів малого і середнього підприємництва; часткова компенсація лізингових, факторингових платежів та платежів за користування гарантіями; надання гарантії та поруки за кредитами суб’єктів малого і середнього підприємництва; надання кредитів, у тому числі мікрокредитів, для започаткування і ведення власної справи; надання позик на придбання і впровадження нових технологій; компенсація видатків на розвиток кооперації між суб’єктами малого і середнього підприємництва та великими підприємствами; фінансова підтримка впровадження енергозберігаючих та екологічно чистих технологій; інші види не забороненої законодавством фінансової державної підтримки.

Отже, законодавець оперує терміном “державна фінансова підтримка”, при цьому не надає його визначення, а подекуди й змішує його з терміном “державна допомога”. Для з’ясування сутності термінів “допомога” та “підтримка” звернемося до тлумачних словників.

Зокрема, термін “допомога” визначається у тлумачному словнику як сприяння, підтримка в чому-небудь [8, с. 590], а термін “підтримка” визначається як те, що зберігає чию-небудь життєдіяльність, підкріплює, зміцнює кого-небудь [9, с. 669].

Співавтори проекту “Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС” у Звіті про результати дослідження державної підтримки суб’єктів господарювання в Україні дійшли висновку, що термін “державна підтримка” є більш загальним поняттям та охоплює будь-які форми державної підтримки суб’єктів господарювання, у той час як власне поняття “державна допомога” охоплюється концепцією державної підтримки як один з її різновидів. Належність того чи іншого заходу підтримки суб’єктів господарювання до категорії державної допомоги визначається виключно на підставі відповідного оцінки, що проводиться згідно із Законом та постановою офіційного рішення Антимонопольного комітету України [10].

З такою позицією правників важко погодитись, адже мета надання державної допомоги є відмінною від мети надання державної підтримки, що виключає розгляд державної допомоги як різновиду державної підтримки.

Думки вчених щодо змісту термінів “підтримка” та “допомога” різняться. Зокрема, одні вчені ці терміни отожднюють, інші вчені – вбачають між ними різницю.

Відстоюючи першу позицію, С.К. Реверчук стверджує, що поняття підтримка слід тлумачити однозначно: “це – допомога. А форма прояву допомоги може бути вирішена по-різному, зокрема через заохочення, сприяння, стимулювання, підготовку, забезпечення, удосконалення, надання, створення тощо” [11, с. 107].

В. Орлова розглядає державну підтримку малого бізнесу як “надання допомоги малим підприємствам у їх діяльності, спрямованої на подолання труднощів, іманентних цьому різновиду підприємництва, а також сприяння у вирішенні специфічних проблем, що виникають” [12, с. 171].

Науковці, які займають позицію про наявності відмінності між термінами “допомога” та “підтримка”, наводять свої обґрунтування. Так, В.М. Бабко вважає, що допомогу не можна вважати синонімом підтримки, оскільки, якщо остання передбачає вплив на формування еквівалентних відносин в сільському господарстві з метою забезпечення економічної рівноваги, то допомога може надаватись для ліквідації наслідків стихійних лих, різних форс-мажорних обставин, а

також асоціюється із соціальною допомогою (матеріальна допомога тощо) [13, с. 80].

Г.В. Беспяхотний та Л.А. Кошолкін стверджують, що словосполучення “державна допомога” більш доречно застосовувати в соціальній сфері, тобто, коли мова йде про державну допомогу ветеранам, малозабезпеченим верствам населення, особам, які постраждали від стихійних лих і т.п. Термін “державна підтримка – це змістовна сторона різних способів підтримки сільськогосподарських товаровиробників, що забезпечує їх гідне існування”. Вона здійснюється за допомогою комплексу заходів, метою яких є “забезпечення еквівалентного обміну між галуззю сільського господарства і галузями промисловості; підтримка і розвиток ресурсного та виробничого потенціалів; розвиток галузі, що розвивається, на інноваційній основі і досягненнях науково-технічного прогресу, підвищення її конкурентоспроможності” [14, с. 58].

Слід підтримати С. Авдешева та О. Ястребова, які зауважують, що в європейській практиці чітко розмежуються два поняття: “державна допомога” та “державна підтримка”. Перше поняття характеризує використання державних ресурсів для допомоги окремим підприємствам; друге поняття включає заходи, спрямовані на розвиток економіки в цілому, не створюючи привілеїв окремо взятим підприємствам (навчання та підготовка кадрів, розвиток інфраструктури, вирішення соціальних задач). Це так звані загальні заходи, що не потрапляють під заборону, оскільки вони не суперечать нормам конкуренції [15, с. 114].

Деякі науковці взагалі не вдаються до розмежування цих понять. Наприклад, зі змісту наукової роботи Т.В. Некрасової вбачається, що авторка не розмежовує терміни “державна допомога” та “державна підтримка”, визначаючи, що державна допомога суб’єктам господарювання є сукупністю фінансових, організаційних або правових засобів, що надаються суб’єктам господарювання спеціально уповноваженими органами державної влади або місцевого самоврядування з метою досягнення відповідних економічних та соціальних цілей, а також забезпечення сталого розвитку економічної та/або соціальної сфери [16, с. 4]. *Можна говорити про те, що Т.В. Некрасовою у дефініції “державної допомоги суб’єктам господарювання” визначена сутність державної підтримки, адже у дефініції йдеться про забезпечення сталого розвитку держави тощо.*

Отже, змістове навантаження термінів “підтримка” та “допомога” є подібним, проте не позбавлено відмінностей. Вважаємо, що державна допомога спрямована на ліквідацію негативних наслідків діяльності суб’єктів господарювання, а державна підтримка спрямована передусім на створення умов для ефективної діяльності суб’єктів господарювання, уникнення труднощів, негативних (катастрофічних) наслідків його діяльності, тобто недопущення такої ситуації, коли суб’єкт буде мати потребу у допомозі.

Термінологічне визначення “державної фінансової підтримки” у літературі майже відсутнє. Зокрема, у “Фінансово-економічному словнику” під фінансовою підтримкою розуміють підтримку суб’єктів господарювання, окремих адміністративно-територіальних одиниць, яка полягає у субсидуванні, пільговому кредитуванні, заниженні вартості отримуваних ними ресурсів [17, с. 410].

Вважаємо таке визначення невдалим, адже воно не розкриває всієї суті цього поняття, визначення підтримки надається через той самий термін.

На думку Ю.М. Воробйова, державна фінансова підтримка малих підприємств – це сукупність принципів, методів і механізмів прямої фінансової допомоги органами державної влади та місцевого самоврядування малим підприємствам та фізичним особам-підприємцям у формі бюджетного фінансування,

бюджетного кредитування та бюджетного гарантування, а також здійснення державних замовлень та дольової участі в різних формах фінансової підтримки малих підприємств [18, с. 22].

Важко погодитись з таким визначенням, адже з його змісту вбачається, що автор ототожнює терміни “підтримка” та “допомога”.

Аналіз наукової літератури за темою дослідження дає право стверджувати, що здебільшого вчені приділяють увагу визначенню поняття “державна підтримка”.

Заслужовує на увагу думка З.С. Варналій, який під державною підтримкою розуміє, з одного боку, державне регулювання цього сектору економіки, що передбачає насамперед свідоме формування державними структурами правових, економічних та організаційних умов становлення і розвитку малого підприємництва, а, з іншого, – створення стимулів, використання матеріальних і фінансових ресурсів, які залучаються у сферу малого підприємництва на пільгових засадах або безоплатно [19, с. 156].

Р.В. Рудник визначає державну підтримку малого бізнесу одним із дієвих інструментів розвитку цього сектору економіки і реалізується за допомогою цілої низки інструментів, таких як податкові пільги, фінансово-кредитна підтримка, державні субсидії тощо” [20].

О.В. Квасниця, досліджуючи досвід *державної підтримки малого бізнесу у зарубіжних країнах*, доходить висновку, що “державна підтримка малих підприємств є систематичною, динамічною, плановою і комплексною діяльністю держави, спрямованою на забезпечення стратегічного розвитку малих підприємств, шляхом пошуку креативних ідей щодо сприяння розвитку малих підприємств шляхом постійного удосконалення видів, форм і методів державної підтримки” [21, с. 178].

С.С. Алексєєв визначає державну підтримку малого бізнесу як комплекс заходів держави, спрямованих на створення сприятливих умов підприємницької діяльності за допомогою податкової, фінансово-кредитної, інноваційної, кадрової політики тощо. Фінансово-кредитна підтримка передбачає надання цільових субсидій, прямих і гарантованих позик, дотацій, податкових пільг і кредитів, амортизаційних пільг тощо [22, с. 250].

Важко не погодитись з думкою Б. Ломакіна, який вказує, що “державна підтримка є частиною державного регулювання економіки і означає сукупність організаційних, правових, економічних та інших заходів впливу на розвиток господарської діяльності та вирішення соціальних проблем” [23, с. 37].

І.В. Труш пропонує розглядати державну підтримку малого підприємництва як цілеспрямовану діяльність державних органів та посадових осіб щодо створення та поліпшення умов для максимальної ефективної діяльності та розвитку малого підприємництва [24, с. 96].

Д.В. Лічак стверджує, що державна підтримка це сукупність економічних, організаційних та правових механізмів, завдяки яким суб'єктам господарювання надається державою через інфраструктуру підтримки суб'єктів господарювання необхідне сприяння фінансового, організаційного, інформаційного та матеріально-технічного характеру з метою створення умов для формування і розвитку суб'єктів господарювання у різних галузях народного господарства [25, с. 410].

Д.Ю. Самигін уточнює, що державна підтримка – це сукупність заходів, що встановлюються державою з метою активного впливу на розвиток [26, с. 14].

На думку Н.А. Азьмука, державна підтримка – це, з одного боку, державне регулювання певного сектору економіки, що передбачає формування державними структурами відповідних умов становлення й розвитку малого підприємництва,

а з іншого – створення стимулів, використання матеріальних і фінансових ресурсів, які залучаються до сфери малого бізнесу на пільгових засадах [27, с. 146].

Узагальнюючи підходи вчених щодо визначення терміну “державна підтримка”, можна констатувати наявність у науці двох підходів до визначення державної підтримки: перший підхід полягає у визначенні державної підтримки як діяльності державних органів, яка спрямована на розвиток підприємництва (Н.А. Азьмука, З.С. Варналій, І.В. Труш) або держави в цілому (О.В. Квасниця), *другий підхід трактує державну підтримку як систему державних заходів, метою яких є забезпечення розвитку держави в цілому (Д.Ю. Самигін), сприятливих умов господарської діяльності (С.С. Алексеев, Д.В. Лічак, Б. Ломакіна), вирішення соціальних проблем (Б. Ломакіна).*

Вважаємо, що розгляд державної підтримки як процесу, тобто діяльності державних органів не відповідає її сутності, оскільки підтримка, з огляду на поділ слів на частини мови, являє собою щось предметне.

Визначення поняття державної фінансової підтримки зумовлює необхідність з'ясування сутності його фінансової складової. Є очевидним, що така підтримка пов'язана з використанням фінансового активу, який у чинному законодавстві визначається як кошти, цінні папери, боргові зобов'язання та право вимоги боргу, що не віднесені до цінних паперів (ст. 1 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” від 12.07.2001 № 2664) [28]. Отже, вважаємо доцільним уточнити, що державна фінансова підтримка має бути пов'язана з наданням фінансових активів.

Враховуючи викладене, доходимо висновку, що під державною фінансовою підтримкою слід розуміти сукупність заходів, які передбачають надання на поворотній або безповоротній основі фінансових активів з метою забезпечення розвитку окремих секторів економіки та досягнення певних соціальних цілей.

Вищенаведені пропозиції доцільно викласти у ст. 16 Закону України “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні” від 22.03.2012 № 4618-VI 87.

Запропоновані пропозиції забезпечать термінологічну ясність законодавчих термінів в Україні.

Обґрунтування пропозицій щодо суб'єктів отримання державної фінансової підтримки в Україні та напрямів її надання має стати предметом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колісник Г.М. Державна підтримка розвитку малого підприємництва в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / Г.М. Колісник; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2007. – 20 с.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
3. Про державну підтримку малого підприємництва : Указ Президента від 12.05.1998 № 456/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 19. – Ст. 676.
4. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 № 4618-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 3. – Ст. 23.
5. Про державну підтримку суднобудівної промисловості України : Закон України від 18.11.1999 № 1242-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 18. – Ст. 90.
6. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 № 1555-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 34. – Ст. 1173.
7. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11.01.2001 № 2210 // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

8. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т.: 200000 слів / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К. : Аконт, 2006. – (Серія “Нові словники”). – Т. 1 : А–К., 2006. – 926 с.
9. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т.: 200000 слів / уклад. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – К. : Аконт, 2006. – (Серія “Нові словники”). – Т. 2 : К–П. – [Б. м.]: [б.в.], 2006. – 926 с.
10. *Хольцлер Х.* Звіт про результати дослідження державної підтримки суб’єктів господарювання в Україні / Х. Хольцлер, Е. Лібанова, Т. Єфименко, Я. Котляревський та ін. // Офіційний веб-сайт Проекту “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/STATE-SUPPORT-STUDY_UKR_20.04.2015.pdf.
11. *Реверчук С.К.* Анатомія малого бізнесу: інформац.-аналіт. посіб. студенту і підприємцю / С.К. Реверчук, М.І. Крупка. – Львів : Вид-во “Діалог”, 1996. – 116 с.
12. *Орлова В.О.* Основні напрями стимулювання розвитку малого бізнесу: теоретичний аспект / В.О. Орлова // Європейський вектор економічного розвитку. – 2011. – № 2(11). – С. 169–176.
13. *Бабко В.М.* Державна підтримка сільськогосподарського виробництва як чинник забезпечення його конкурентоздатності / В.М. Бабко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 7. – С. 79–81.
14. *Беспяхотный Г.В.* Государственная поддержка сельского хозяйства (анализ действующей системы и обоснование ее изменений) / Г.В. Беспяхотный, Н.Г. Барышников, Л.А. Кошолкина – М. : Международная Федерация Шоу Дао, 2006. – 178 с.
15. *Авдешева С.* Государственная поддержка в регионах: состояние и проблемы реорганизации / С. Авдешева, О. Ястребва // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 113–124.
16. *Некрасова Т.В.* Правове регулювання надання державної допомоги суб’єктам господарювання : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Т.В. Некрасова ; НАН України, Ін-т екон.-прав. дослідж. – Донецьк, 2009. – 18 с.
17. *Загородній А.Г.* Фінансово-економічний словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк – Л. : Вид-во Нац. Ун-т “Львівська політехніка”, 2005. – 713 с.
18. *Воробйов Ю.М.* Теоретичні засади державної фінансової підтримки розвитку малих підприємств / Ю.М. Воробйов // Науковий вісник : Фінанси, банки, інвестиції – 2013 – № 4. – С. 19–27.
19. *Варналій З.С.* Мале підприємництво: основи теорії і практики / З.С. Варналій. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 2001. – 277 с.
20. *Рудник Р.В.* Державна підтримка – запорука розвитку малого підприємництва в Україні / Рудник Р.В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jrn1.nau.edu.ua/index.php/PPEI/article/view/522/506>.
21. *Квасниця О.В.* Особливості державної підтримки малого бізнесу у зарубіжних країнах / О.В. Квасниця // Світ фінансів. – 2012. – № 2. – С. 177–187.
22. *Алексеев С.С.* Общая теория права: курс в 2 т. / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 359 с.
23. *Ломакин Б.И.* Разработка прогноза социально экономического развития сельскохозяйственного предприятия / Б.И. Ломакин ; Под ред. Н.В. Рыскина // Саранск : Из-во Мордовского ун-та, 1994. – 120 с.
24. *Труш І.В.* Закон України “Про державну підтримку малого підприємництва” потребує удосконалення // Право України. – 2002. – № 12. – С. 95–98.
25. *Лічак Д.В.* Проблеми визначення поняття “державна підтримка суб’єктів господарювання” / Д.В. Лічак // Актуальні проблеми держави і права. – 2009. – Вип. 50. – С. 403–410.
26. *Барышников Н.Г.* Влияние государственной поддержки на ведение воспроизводственного процесса в сельскохозяйственных организациях / Н.Г. Барышников, Д.Ю. Самыгин, Е.А. Черданцева // Финансы и кредит. – 2011. – № 35. – С. 11–18.
27. *Азьмук Н.А.* Система державної підтримки малого підприємництва / Н.А. Азьмук // Вісник соціально-економічних досліджень. – Одеса : Одеський державний економічний університет, 2006. – Вип. 23. – С. 145–148.
28. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 № 2664 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 1. – Ст. 1.

Отримано 22.04.2015

УДК 343.73:351.071.6

Л.М. Доля,

 кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Статтю присвячено питанню децентралізації влади в Україні та її впливу на бюджетну децентралізацію. Висвітлено шляхи вирішення проблем місцевих громад, визначені Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, та охарактеризовано зміни системи міжбюджетних взаємовідносин після введення в дію нових положень Бюджетного та Податкового кодексів. Досліджено досвід окремих зарубіжних країн у цій галузі з метою виявлення можливості та доцільності його реалізації в Україні.

Ключові слова: децентралізація влади, бюджетна децентралізація, реформування міжбюджетних відносин, місцеві бюджети.

Статья посвящена вопросам децентрализации власти в Украине и ее влиянию на бюджетную децентрализацию. Освещены пути решения проблем местных общин, определенные Концепцией реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, и охарактеризованы изменения системы межбюджетных взаимоотношений после введения в действие новых положений Бюджетного и Налогового кодексов. Исследован опыт отдельных зарубежных стран в этой области с целью выявления возможности и целесообразности реализации его в Украине.

Ключевые слова: децентрализация власти, бюджетная децентрализация, реформирование межбюджетных отношений, местные бюджеты.

Paper investigates the decentralization of power in Ukraine and its impact on fiscal decentralization. Deals with solutions of problems of local communities identified by the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine and characterizes the changes in the system of intergovernmental fiscal relations after the implementation of the new provisions of the Budget and Tax Code. We have studied the experience of some foreign countries in this field in order to identify opportunities and feasibility of its implementation in Ukraine.

Keywords: decentralization of power, fiscal decentralization, reforming of intergovernmental relations, local budgets.

Сьогодні, з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс України, децентралізація влади – одна з ключових реформ у державі. Адже з часу проголошення незалежності України розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення. Функціонування органів місцевого самоврядування в більшості територіальних громад нині не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Органи місцевого

самоврядування таких громад практично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

Основні напрями місцевого самоврядування закріплено Європейською хартією про місцеве самоуправління [1], де, зокрема, йдеться про те, що принцип децентралізації має бути закріплено в Конституції. Керівництвом нашої держави здійснюються певні кроки за зазначеним напрямом. Так, розроблено та направлено до Венеціанської комісії з метою отримання висновку проєкт закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)". Зміни, запропоновані вказаним законом, стосуватимуться саме децентралізації влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Передбачається змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

З метою визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. була затверджена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [2]. Нею передбачається розв'язання проблем місцевих громад шляхом:

визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [2].

Питання бюджетної децентралізації є найважливішим аспектом у впровадженні реформи місцевого самоврядування. На актуальність розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (села, селища, міста) та наділення їх відповідними фінансовими і матеріальними ресурсами неодноразово звертали увагу представники інститутів громадянського суспільства, органи місцевого самоврядування та їх об'єднання, вітчизняні науковці і практики. Серед усіх

наукових праць, присвячених зазначеним вище питанням, варто виокремити роботи В.В. Зайчикової, І.О. Луїної, О.Ю. Лисенко, О.А. Музики-Стефанчук, С.В. Слухая та інших. Предметом досліджень авторів є бюджетна система України, система міжбюджетних відносин, надання міжбюджетних трансфертів і бюджетне вирівнювання, аналіз зарубіжного досвіду функціонування системи місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин з метою вивчення можливостей його імплементації в реальії України.

Науковці справедливо зазначають, що реформа системи міжбюджетних відносин, у тому числі встановлення прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування – потребує узгодження із реформою системи адміністративно-територіального устрою. Дослідники наголошують на важливості проведення реформи міжбюджетних відносин паралельно з реформуванням системи адміністративно-територіального устрою [3; 4].

Таким чином, теоретичні доводи науковців та практика міжбюджетних відносин в Україні показали їхню неоптимальність та обумовили потребу в їх зміні. Проте, незважаючи на реформу міжбюджетних відносин, розпочату ще у 2001 році, багато нагальних проблем залишаються невирішеними. Система формування місцевих фінансів показала низку проблем, вирішення яких стримує загальний процес реформування системи міжбюджетних відносин, а саме: формування місцевих бюджетів відбувається на недосконалій податковій базі; трансферти та передані доходи залишаються вагомим джерелом формування доходів місцевих бюджетів; місцеві податки і збори є занадто малими, щоб відігравати певну роль у доходах, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Істотне розширення функцій і завдань місцевого самоврядування за останні роки не привело до відповідного зростання ресурсного потенціалу територій.

Так, станом на 1 квітня 2014 року в Україні дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 територіальні громади на 90 відсотків утримувалися за рахунок коштів державного бюджету [2].

З огляду на це, виняткової актуальності набули питання децентралізації управління як інструменту регулювання міжбюджетних відносин, оскільки бюджетно-фінансова децентралізація є залежною від розподілу повноважень та їх узгодження між виконавчою та представницькою владою [5].

З 2015 року з метою підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів Законом України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” [6] передбачено розширення наявної доходної бази місцевих бюджетів шляхом:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців), державного мита;

- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;

- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%);

- запровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2% до 5% вартості реалізованого товару замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів;

– розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна.

Податок на майно фізичних осіб буде направлятися за новими ставками до місцевих бюджетів лише з 2016 року, після опрацювання місцевими радами з точки зору надання соціальних пільг.

З державного на регіональний та місцевий рівень передаються окремі заходи та заклади в освітній, медичній та культурній сферах; підтримка місцевих рад фізкультурно-спортивних товариств та їх спортивних баз тощо.

Крім того, запроваджуються нові види трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, реверсна дотація).

Базова дотація має компенсаторний характер та забезпечує вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток).

Визначено механізм розподілу та використання нових субвенцій у розрізі адміністративно-територіальних одиниць, надано право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

Встановлено нову систему вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Спрощена процедура надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій.

Зроблені зміни в розмежуванні зарахування коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), із передбаченням зарахування до державного бюджету 20% надходжень, а до місцевих бюджетів –80%, у тому числі до обласних бюджетів –55%, сільських, селищних, міських бюджетів –25% та бюджету міста Києва –80%.

Таким чином, відбулась повна зміна системи міжбюджетних взаємовідносин після введення в дію нових положень Бюджетного та Податкового кодексів. Це перший і достатньо ефективний крок бюджетної децентралізації.

На думку законодавців, зазначене має сприяти забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулювати місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування і вже у 2015 році ріст ресурсу місцевих бюджетів мав скласти більше 30,0 млрд грн. Оскільки система забезпечує автономність прийняття місцевих бюджетів і децентралізацію, то в майбутньому такі зміни дадуть синергетичний ефект і доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази. Таким чином, у розпорядженні органів місцевого самоврядування буде ресурс для вирішення питань розвитку громад.

Проте на практиці такі податкові новації не надали більше фінансової самостійності місцевим бюджетам. Одночасно збільшивши кількість джерел фінансових надходжень до місцевих бюджетів, значно скоротились обсяги наповнення регіональних скарбниць податком, який забезпечував найбільші прибутки, – з доходів фізичних осіб (далі – ПДФО). Раніше цей головний бюджетоутворюючий податок для місцевих бюджетів повністю залишався на місцях. Лише в Києві половина надходжень від податку з доходів фізичних осіб забиралась до держбюджету. Зараз подібна практика поширена на всю країну.

Втрати від зменшення надходжень від ПДФО у 2015 році можуть складати до 26 млрд грн, а саме цей податок у 2013 році забезпечував 70,7 % з усіх надходжень до місцевих бюджетів. Зараз міста отримують 75% податків з доходів фізичних осіб, а решту 25% отримує область. Села та райони отримують 75% разом [7].

У реальній ситуації, яка склалася в Україні, доречно було б звернутися до вивчення і практичного застосування досвіду міжбюджетних відносин таких держав в розвинутою ринковою економікою та сформованим нормативно-правовим регулюванням місцевих бюджетів, як США, Німеччина, Швейцарія, Франція та Австрія. Особливо слід звернути увагу на те, що в цих країнах високий ступінь досконалості та усталеності нормативно-правової бази регулювання міжбюджетних відносин, яка прямо впливає на ефективність функціонування місцевих бюджетів та сприяє підвищенню інвестиційної активності місцевої влади.

Корисно також вивчити досвід унітарних держав, які у 80-тих роках минулого століття впроваджували в життя теорію “фіскального федералізму” і постійно знижували ступінь перерозподілу національного доходу через центральний бюджет. Яскравим прикладом такої унітарної держави можна вважати Італію. Бюджетна система цієї країни, так само як і наша бюджетна система, відзначається жорсткою централізацією: частка центрального бюджету в ній складає 66,4 %, а власні доходи місцевих бюджетів (перш за все комун) не перевищують 20,7 %, з яких 10,7 % припадає на місцеві податки [8].

Із середини 80-х років в Італії здійснювалися рішучі заходи щодо відновлення податкової автономії місцевих органів влади, пригніченої податковими реформами 70-х років. У ході проведення однієї із найбільш грабіжницьких податкових реформ уряд скасував 97 % місцевих податків і встановив загальнодержавний “місцевий” прибутковий податок, кошти від якого почали надходити до бюджету центральної адміністрації. Згодом виявилась вся неефективність так званого перерозподільчого бюджетного механізму: місцеві органи влади були втягнуті в тяжку фінансову кризу, за яку треба було розплачуватись уряду, котрий сплачував зростаючі борги комун, що підійшли до межі фінансового краху.

У 80-ті роки з метою виходу із кризи і підвищення економічної самостійності місцевих бюджетів в Італії були прийняті закони в дусі політики “фіскального федералізму”. Так, наприклад, згідно з законом № 55 трансферти місцевим бюджетам були заморожені, а місцевим органам влади було запропоновано ввести місцеві податки або удосконалити чиггі. В економічний план розвитку країни на 1989-1991 роки було внесено положення про “подальший розподіл функцій між центральними, обласними і місцевими органами влади з метою забезпечення населення якісними послугами”. Запроваджуються місцеві податки (податок на місцеві комунальні послуги, екологічний та інші). Передбачається переглянути ставки місцевого податку на нерухому власність, удосконалити земельний кадастр країни, підвищити рентні платежі. У червні 1991 року в країні почалася реалізація першого етапу значної податкової реформи, в центрі якої був перегляд ставки на нерухомість. Італійські економісти вважають, що розширення податкової автономії місцевих бюджетів – єдиний можливий шлях до скорочення не тільки їхнього дефіциту, але й дефіциту державного бюджету в цілому. Більше того, це шлях до реальної самостійності у вирішенні місцевих соціальних проблем.

Досить цікавим є досвід адміністративної реформи в Польщі, заснованої на Європейській хартії місцевого самоврядування. Саме спираючись на її положення законодавець цієї країни закріпив повноваження гміни (низової ланки місцевого самоврядування) в областях, не застережених законом на користь інших суб'єктів.

Особлива увага була приділена фінансовій незалежності гміни, необхідності існування окремого бюджету, створення якого регулюється окремим законом. Тут йдеться не про відокремленість, яка б будувалася на цілком інших джерелах фінансування, ніж джерела державних прибутків в цілому, а про фактичну незалежність, перш за все, у визначенні типу та розмірів витрат [9]. Для наповнення бюджетів гмін передбачено відрахування частки загальнодержавних та встановлення виключно місцевих податків. Крім того, існує ціла система субвенцій, зокрема загальна субвенція та субвенція вирівнювання (для економічно слабких гмін) шкільна та дорожня субвенція. Результатом реформування стало створення демократичного механізму співпраці між центральною владою і органами місцевого самоврядування на паритетних засадах. Все це свідчить про аутентичність фінансового механізму самоврядування і справжню фінансову самостійність гмін [9].

Таким чином, особливо важливим завданням, яке стоїть на сьогодні перед державною владою України, є проведення реформи місцевого самоврядування. Саме вона повинна забезпечити децентралізацію, делегування повноважень із центру регіонам, закріплення за ними достатньої кількості джерел власних фінансових надходжень, головну частину яких має забезпечити оновлена система місцевого самоврядування. Зацікавленість в розвитку економічних процесів свого регіону буде досягнута лише за умов включення міських, районних, сільських та селищних рад у пошук коштів на задоволення своїх потреб.

Зарубіжний досвід побудови бюджетних систем і способів фінансування місцевих органів влади дозволяє зробити певні висновки щодо реформування системи міжбюджетних відносин в Україні, а також продумано здійснити поступ децентралізації влади, розвитку економічної ініціативи на місцях, зміну податкової та бюджетної політики на користь місцевих громад, реформи управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Європейська хартія про місцеве самоуправління: Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985, м. Страсбург // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – Ст. 718.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. // Офіційний вісник України . – 2014. – № 30. – Ст. 831.
3. *Луніна І.О.* Стратегія реформування міжбюджетних відносин в Україні у контексті адміністративно-територіальної реформи / І.О. Луніна // Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин. – К. : Наук. думка, 2006. – С. 393-406.
4. *Зайчикова В.В.* Административная реформа в Украине и ее влияние на развитие финансов местного самоуправления / В.В. Зайчикова, И.А. Хомра // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2007. – № 1.
5. Лисенко О.Ю. Міжбюджетні відносини в Україні: особливості розвитку та шляхи удосконалення / О.Ю. Лисенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Lysenko.pdf>
6. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 12. – Ст.76.
7. Місцеві бюджети-2015: нові загрози та можливості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://day.kiev.ua/vk/article/tema-dnya>
8. *Холлис Г.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холлис, К. Плоккер / Европ. Экспертн. Служба по программе Тасис. – Брюссель, 1995. – 328 с.
9. *Гудзь М.* Польський досвід для України в управлінні розвитком територіальної громади / М. Гудзь // Державність. – 2003. – № 3–4. – С. 7.

Отримано 27.04.2015

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА

УДК 370.153 : 343.915

С.В. Кушнар'ов,
кандидат педагогічних наук,
старший науковий співробітник
С.Г. Осьмак

ПРАВОВІ ТА ПСИХОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ РЕСОЦІАЛІЗАЦІЇ НЕПОВНОЛІТНІХ ЗАСУДЖЕНИХ

Розглянуто сучасні проблеми пенітенціарної теорії та практики. Висвітлено концептуальні підходи до проблеми виправлення і ресоціалізації неповнолітніх засуджених у контексті пенітенціарного процесу. Проведено аналіз спеціальної літератури з питань ресоціалізації неповнолітніх засуджених в місцях позбавлення волі. Обґрунтовано психолого-педагогічні методи і засоби виправлення і ресоціалізації неповнолітніх засуджених.

Ключові слова: ресоціалізація, виправлення, неповнолітні засуджені, пенітенціарні установи, педагогіка співробітництва.

Рассмотрены современные проблемы пенитенциарной теории и практики. Освещены концептуальные подходы к проблеме исправления и ресоциализации несовершеннолетних осужденных в контексте пенитенциарного процесса. Проведен анализ специальной литературы по вопросам ресоциализации несовершеннолетних осужденных в местах лишения свободы. Обоснованы психолого-педагогические методы и средства исправления и ресоциализации несовершеннолетних осужденных.

Ключевые слова: ресоциализация, исправление, несовершеннолетние осужденные, пенитенциарные учреждения, педагогика сотрудничества.

Paper deals with modern problems of penal theory and practice. Moreover this paper demonstrates the conceptual approaches to the problem of the improvement and resocialization of a convicted juvenile in the context of penal process. Special literature about resocialization of convicted juvenile in imprisonment institutions is studied by authors. Besides it the paper proved psychological and pedagogical methods and instruments of the correction and resocialization of convicted juvenile.

Keywords: resocialization, correction, convicted juvenile, penal jurisdiction, pedagogy of cooperation.

З початку 90-х років минулого століття в Україні стала чітко простежуватися трансформація ціннісних орієнтацій молоді. У певної частини з'явилася стійка тенденція відсутності поваги до законослухняної поведінки.

Проведене фахівцями науково-дослідної лабораторії психологічного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ ДНДІ МВС України соціологічне дослідження показало, що сучасна молодь – це нове покоління українських громадян з радикально зміненими за останні десятиліття мотивами поведінки, моральними цінностями, соціально-професійними орієнтирами. До того ж існує достатньо значна група молоді, яка вже не живе або не хоче жити відповідно до

норм і законів нашого суспільства, внаслідок чого стає об'єктом роботи правоохоронних органів.

Пенітенціарна система завжди була об'єктом пильної уваги спеціалістів різних сфер наукового знання. У кожен історичну епоху вона була відображенням імперативних поглядів на такі соціальні явища, як злочин і покарання.

На межі XX і XXI століть стало зрозуміло, що проблема виконання кримінальних покарань, при всій її багатоманітності й складності, – це, по суті, проблема соціально-педагогічна, адже головною соціальною метою виступає ресоціалізація засуджених.

Термін “ресоціалізація” міцно увійшов у науковий ужиток, використовується в нормативних актах і в практичній діяльності.

Згідно зі ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України *ресоціалізація* визначається як “свідоме відновлення засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства; повернення його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві” [1]. Якщо ця мета не досягається, то система кримінального покарання і його виконання працює безрезультатно.

Досягнення мети кримінального покарання, передбаченої законодавством щодо неповнолітніх, неможливе без здійснення паралельного, цілеспрямованого психолого-педагогічного, соціально-правового комплексного і міжвідомчого впливу на засудженого, що забезпечує формування у нього поведінкових моделей, які включають основні елементи інституціональних вимог і приписів (завдання-мінімум) і стійкість самостійної позитивної соціалізації його особистості (завдання-максимум), тобто ресоціалізації.

Водночас досить спірною є думка, що система, побудована на ізоляції особистості засудженого від суспільства, покаранні й пригніченні особистості, здатна справді спонукати до ресоціалізації. Адже за всю історію цивілізації нікому ще не вдалося створити систему, яка перевиховувала б злочинців, повертала б їх до нормального життя у суспільстві.

Установи виконання покарань, як крайні форми закритих соціальних організацій, особливо в їх теперішньому вигляді, несуть в собі чималий негативний потенціал. Вже зовнішня атрибутика “зони” (вартові вежі, автоматична зброя, огорожа, колючий дріт, собаки і т.д.) постійно викликає у людей почуття небезпеки [2].

Соціально-психологічні проблеми, пов'язані з ізоляцією, надзвичайно складно долати навіть дорослій людині, а тим більше дитині. У підлітків, які перебувають за ґратами, відмічається високий рівень тривожності, виснаження нервової системи, знижуються пізнавальні процеси, негативні емоції переважають над позитивними, знижується активність і погіршується настрій.

Вочевидь, діти і підлітки належать до найменш захищеної та найбільш вразливої соціальної верстви населення, що пояснюється багатьма соціально-економічними, медичними, психологічними та психофізіологічними причинами. Щодо неповнолітніх засуджених, то ці проблеми значно каталізуються, адже вони пов'язуються з фізичною ізоляцією від суспільства, примусовістю та підконтрольністю утримання у замкненому середовищі, суттєвою обмеженістю в реалізації своїх потреб, неминучими критичними змінами у психічних станах, ослабленістю фізичного здоров'я та підвищеною узалежненістю від соматичних та інфекційних захворювань, типових для місць позбавлення волі. Після звільнення від покарання неповнолітні відчують серйозні труднощі в адаптації до життя в суспільстві, відновленні соціальних зв'язків та здійсненні соціальних функцій.

Звісно ж, відмовитися від кримінальних покарань за вчинені злочини суспільство не може. Ізоляція від суспільства – це особливо гостра й сувора форма державного примусу і стосовно неповнолітніх повинна розглядатися не тільки як крайня, але й як виключна міра. У покаранні присутній елемент превентивного залякування, міститься кара, яка віддзеркалює ідею справедливої відплати за вчинене зло. Водночас з наукової точки зору цілком неправомірно, а з практичної – просто небезпечно вважати, що позбавлення волі виправляє, а тим більше – перевиховує.

Завдання виправлення в умовах ізоляції від суспільства недосяжне і приречене. Парадоксально, але поставивши за мету адаптувати таку людину до життя в суспільстві, її ізолюють від цього ж суспільства. За своєю суттю стратегічне завдання пенітенціарної системи – “відірвати” засудженого від умов криміналізації – менш за все може бути вирішене в місцях позбавлення волі. Згубний вплив криміналізованого середовища за ґратами не лише не долається, але й отримує деякі додаткові стимули. Цьому сприяє, зокрема, панування злочинної ідеології (субкультура), примус до асоціальної поведінки тощо [2].

Поняття сорому й совісті, які слід було б реанімувати в умовах позбавлення волі, остаточно зникають із свідомості засудженого. Мука вимушеного перебування у “стадних” умовах призводить до примітивізації особистості, її крайньому огрубінню, різкому зниженню рівня критичної самооцінки особистості, до втрати її самоповаги і залишків соціальної ідентифікації.

Відсутність зразків поведінки вкрай необхідних у віці, коли відбувається активне формування особистості, призводить до негативних психологічних наслідків, випадання з простору власної культури.

Поза сумнівом, для того, щоб сучасні пенітенціарні установи справді стали закладами ресоціалізації засуджених, вони самі повинні бути ресоціалізовані. Необхідний принциповий перехід сучасної пенітенціарної служби від суто карально-репресивного характеру до системи, побудованій на охоронно-захисній концепції, перепідпорядкування гуманітарно-компетентним органам. В цьому контексті одним з найважливіших завдань соціальних фахівців є переформування інституту тотального типу, якими є місця позбавлення волі, в інститут соціального навчання.

Кадрову основу пенітенціарного персоналу повинні складати висококваліфіковані практичні психологи, соціальні психологи, соціальні педагоги, соціологи, що, насамперед, продиктовано і пенітенціарною реформою.

Ще у 1876 році професор Київського університету ім. Святого Володимира Д. Тальберг писав: “Тюрма має справу з внутрішнім світом людини, з моральними хворобами і аномаліями, тому знання психологічні безумовно необхідні для успіху. Не буде зайвим сказати, що сума і якість людських знань у сфері психології і складають першооснову, на якій базується майбутнє тюремного питання” [3].

Детальний аналіз спеціальної літератури показав, що проблема виправлення неповнолітніх засуджених є міждисциплінарною, знаходиться в числі актуальних, носить не лише науково-теоретичний, але й практичний характер і вимагає глибокого вивчення у наукових дослідженнях.

Окремі аспекти виправлення неповнолітніх засуджених знайшли своє відображення в дослідженнях О. Беци, С. Горенка, В. Кривуши, Г. Радова, В. Синьова, М. Супруна та ін. У своїх працях ці автори підкреслювали значимість гуманістичної спрямованості педагогічного процесу в місцях позбавлення волі, необхідність актуалізації позитивного потенціалу особистості, наповнення його моральним і духовним змістом.

Для пенітенціарної системи осередком у сфері виховання є теоретичний доробок блискучої плеяди педагогів 20-х років XX століття П. Блонського, А. Макаренка, В. Сороки-Росинського, М. Пестрака, С. Шацького та ін.

У пенітенціарній науці і практиці існувало, і дотепер залишається невирішеним, “ключове” (у соціальному, моральному, педагогічному та психологічному аспектах) питання: яким чином можна оцінити ступінь виправлення засуджених? Однозначної, чіткої та зрозумілої відповіді на це питання у літературі немає. Наприклад, згідно з тлумаченням Пленуму Верховного Суду колишнього СРСР, висновок про виправлення засудженого *“...повинен бути обґрунтований сукупністю даних про дотримання ним режиму у виправно-трудоному закладі, виконуваним ним роботу та ставлення до неї, підвищення своєї виробничої кваліфікації, участь у громадському житті...”* [4].

Водночас практичним працівникам пенітенціарних установ відомі випадки, коли точне й неухильне дотримання засудженими законів, вимог режиму тримання, дотримання дисципліни та Правил внутрішнього розпорядку свідчать зовсім не про виправлення засуджених, а про пристосування їх до умов місць позбавлення волі, отримання максимальної користі для себе, зокрема одержання додаткових пільг від адміністрації колонії, реалізації певних, часто негативних, мотивів, цілей та намірів. Але, яким би індивідуальним, неповторним не було конкретне ставлення до вимог правових норм, у ціннісній орієнтації злочинця завжди виявляються загальні риси. До останніх відносяться, зокрема: звичний відступ від правових імперативів; свідоме слідування злочинній діяльності; емоційне, афективне порушення адекватного ставлення до умов виконання покарання.

На жаль, негативні характеристики неповнолітніх засуджених дають підставу для несприятливих прогнозів щодо їх подальшої законослухняної поведінки, внаслідок чого ця проблема є однією з провідних не тільки для кримінології, кримінального та кримінально-виконавчого права, але й, безпосередньо, для пенітенціарної педагогіки, яка займає особливу роль і місце у процесі ресоціалізації цього спецконтингенту.

Необхідною умовою ресоціалізації є виправлення засудженого, тобто *“процес позитивних змін, які відбуваються в його особистості та створюють у нього готовність до самокерованої правослухняної поведінки”* [1].

Основними засобами виправлення і ресоціалізації засуджених є встановлений порядок виконання та відбування покарання (режим), суспільно корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, громадський вплив.

Засоби виправлення і ресоціалізації засуджених застосовуються з урахуванням виду покарання, особистості засудженого, характеру, ступеня суспільної небезпеки і мотивів вчиненого злочину та поведінки засудженого під час відбування покарання [1].

Змістовний аналіз можливостей методичного арсеналу вітчизняної науки показав, що з усього розмаїття існуючих методів виправлення неповнолітніх засуджених достатньо використовувати ті з них, що спираються на класичні психолого-педагогічні методи.

В пенітенціарній педагогіці під *методами виправлення* розуміється сукупність засобів безпосереднього чи опосередкованого психолого-педагогічного впливу на мислення, почуття та волю, поведінку засудженого з метою формування і корекції його свідомості та досвіду поведінки, позитивних особистісних рис і якостей.

Методи виховного впливу на неповнолітніх засуджених – це ті ж самі методи, які охарактеризовані в загальній теорії виховання, але вони застосовуються в

специфічних умовах діяльності пенітенціарних установ. Специфіка полягає в їхньому змісті, формі виразу, варіантах поєднання тощо.

Згідно із загальною теорією виховання, всі методи психолого-педагогічної діяльності виправлення неповнолітніх засуджених умовно об'єднують в чотири основні групи:

методи формування і корекції свідомості (переконання, приклад, психолого-педагогічний вибух);

методи формування і корекції позитивного досвіду поведінки (вправи, доручення, вимоги, контроль);

методи додаткової мотивації та стимулювання поведінки: примус (попередження, осудження, догана, стягнення, покарання) та заохочення (схвалення, оцінка, довіра, організація перспективи, змагання, моральне та матеріальне заохочення);

методи виявлення результатів виховання (спостереження, бесіда, тестування, узагальнення незалежних характеристик, аналіз продуктів діяльності).

Альтернативою командно-адміністративним, переважно примусовим, суто репресивним методам впливу на особистість неповнолітнього засудженого є так звана педагогіка співробітництва, як напрям педагогічного мислення і практичної діяльності, спрямований на демократизацію й гуманізацію педагогічного процесу.

Педагогіка співробітництва, як продуктивна для пенітенціарної діяльності гуманістична концепція, стверджує особливий стиль взаємодії вихователів і вихованців, спрямований на створення у об'єктів виховання особистісної позиції активних, свідомих, зацікавлених суб'єктів педагогічно значимих видів діяльності, зокрема і діяльності спілкування з організатором виховного процесу [5].

Головні ціннісні компоненти педагогіки співробітництва полягають у: неупередженому ставленні до особистості будь-якого засудженого з усіма його складностями, протиріччями;

пошуку позитивного в особистості та опору на нього у процесі ресоціалізації; оптимістичному прогнозі в оцінці перспектив особистісних змін засудженого; емпатичному (співпереживаючому) розумінні засудженого і його психічного стану, що передбачає вміння "подивитися на світ з позиції іншого";

відкритому, довірливому спілкуванні із засудженими;

наданні засудженому психологічної та іншої допомоги (в межах закону), необхідної йому для подолання труднощів, досягнення успіху в різних видах і ситуаціях життєдіяльності, корекції статусу особистості у соціальному оточенні;

глибинному вивченні й розкритті справжніх мотивів і зовнішніх обставин, що викликають вчинки і дії засудженого, з урахуванням його характерологічних здібностей і прийняття на цій основі оптимальних психолого-педагогічних рішень [5].

Уміле та раціональне застосування зазначених вище методів і засобів вимагає високої професійної майстерності персоналу пенітенціарних установ, досконалого володіння ними всіма компонентами необхідної педагогічної техніки.

Отже, з урахуванням викладеного можна зробити такі висновки:

1. В теорії вітчизняної пенітенціарної педагогіки проблема ресоціалізації неповнолітніх засуджених вивчена недостатньо. За таких обставин є необхідним удосконалення існуючих дотепер концептуальних і методичних підходів щодо забезпечення ефективності ресоціалізації неповнолітніх засуджених.

2. Процес ресоціалізації неповнолітніх засуджених цілком керований і при застосуванні різноманітних сучасних психолого-педагогічних форм, методів і засобів він більш ефективний саме в тих умовах, в яких працює, навчається, повсякденно спілкується підліток.

3. Ефективна ресоціалізація неповнолітніх засуджених може здійснюватись за умови:

максимального врахування особливостей психіки підлітків, віку, статі, стану здоров'я, інтересів, можливостей перспективи подальшого життя;

створення системи індивідуального та диференційованого впливів соціального, педагогічного, психологічного, правового характеру;

врахування рівня та характеру соціальної поведінки, а також специфіки реагування на конкретні психолого-педагогічні ситуації.

4. Засвоєння особистістю соціально схвального досвіду неможливе без її включення в позитивні види діяльності. Тому керування процесом ресоціалізації має полягати в педагогічно грамотній і доцільній організації основних сфер життєдіяльності неповнолітніх засуджених в умовах позбавлення волі, щоб режим, труд, навчання, виховні заходи і т.д., виступали не як покарання, а як стимули до зміни, розвитку особистості і її поведінки.

На сьогодні перспективним є запровадження нетюремних та альтернативних видів покарань, що не передбачають позбавлення волі підлітків. Не менш важливого значення набуває цілеспрямована підготовка майбутніх працівників пенітенціарної системи, формування в них свідомих знань, умінь і навичок у роботі з неповнолітніми засудженими.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 3–4. – Ст. 21.
2. *Іванов В.М.* Соціально-психологічні аспекти переходу від системи виконання покарань до пенітенціарної системи / *Іванов В.М.* // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – К. : РВВ КІВС, 1997. – № 2. – С. 130–131.
3. *Тальберг Д.И.* Тюремная литература и тюремное ведение / *Тальберг Д.И.* – М. : Университетская типография, 1876. – С. 64.
4. О судебной практике по условно-досрочному освобождению осужденных от наказания : Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 04.03.1961. № 2 // Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР 1924–1963 гг. – М. : Советская юстиция, 1964. – С. 209–210.
5. *Синев В.Н.* Педагогика сотрудничества в индивидуальной воспитательной работе в ИТУ : Сб. научн. трудов “Совершенствование воспитательной деятельности органов, исполняющих наказание” / *Синев В.Н.* – Рязань : РВГИ МВД РФ, 1992. – С. 7–19.

Отримано 15.04.2015

УДК 159.964.22

Ю.В. Котляр,
кандидат психологічних наук

ВИЗНАЧЕННЯ НОРМ ВИКОНАННЯ ПСИХОДІАГНОСТИЧНОЇ МЕТОДИКИ БАССА-ДАРКИ ДЛЯ КАТЕГОРІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОВС

Визначено норми для виконання психодіагностичної методики Басса-Дарки для категорії працівників органів внутрішніх справ. Рестандартизацію проведено з метою удосконалення діагностичних та прогностичних можливостей цієї методики.

Результати рестандартизації призначені для використання у практичній діяльності працівників служби психологічного забезпечення МВС України, в першу чергу при проведенні професійно-психологічного відбору та супроводження особового складу органів внутрішніх справ.

Ключові слова: рестандартизація, психодіагностичні вимоги, середньонормативні значення.

Определены нормы для использования психодиагностической методики Басса-Дарки для категории сотрудников органов внутренних дел. Рестандартизация проведена с целью улучшения диагностических и прогностических возможностей данной методики.

Результаты рестандартизации предназначены для использования в практической деятельности сотрудников службы психологического обеспечения МВД Украины, в первую очередь, при проведении профессионально-психологического отбора и сопровождении личного состава органов внутренних дел.

Ключевые слова: рестандартизация, психодиагностические требования, средненормативные значения.

Several standards of psychodiagnostic methods of Buss-Durkee for the employees of Internal Affairs bodies are defined. Restandardization is carried out for the improving of diagnostic and prognostic capabilities of this technique.

Restandardization psychological test involves performing a series of sequential steps: determining uniformity testing procedures for all respondents; ensuring of uniformity in evaluation of test results (standard interpretation and pretreatment); the definition of the test standards. Paper re presents the results reflecting the work of the third stage.

The results of restandardization are intended for the use in the practical activities of the officers of psychological support of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, first of all, when carrying out professional psychological selection and support of a personnel of the bodies of Internal Affairs.

Keywords: restandardization, psychodiagnostic requirements, medium normative values.

Постановка проблеми. В умовах збройного протистояння на сході країни, активним реформуванням та водночас ротацією особового складу силових відомств, активним збільшенням кількості вогнепальної (та іншої) зброї, що знаходиться “на руках” важливим для фахівців психологічної служби ОВС є оцінювання особистісних якостей та прогнозування поведінки чинних працівників міліції і

кандидатів на службу, перш за все тих із них, що прийматимуть безпосередню участь у проведенні антитерористичної операції, або за своїми професійними обов'язками вимушені часто перебувати в екстремальних ситуаціях і застосовувати вогнепальну зброю. Зважаючи на зазначене, ціна помилки психодіагностичного оцінювання особистісних якостей працівників ОВС (кандидатів на службу) є без перебільшення величезною. Саме для вирішення завдання оцінювання психологічних характеристик працівників в цьому аспекті в органах та підрозділах внутрішніх справ застосовують методику Басса-Дарки [1].

Опитувальник Басса-Дарки (Buss-Durkee Hostility Inventory, BDHI) опублікований 1957 році американськими психологами Арнольдом Бассом та Енн Дарки (Arnold H. Buss, Ann Durkee), призначений для виявлення рівня агресивності і ворожості. Конструюючи опитувальник, А. Басс спочатку провів розмежування між ворожістю і агресією. Ворожість була визначена ним як приховано-вербальна реакція відношення, яку супроводжують негативні почуття, оцінка інших людей та подій. Агресію він визначив як відповідь, що містить стимули, здатні заподіяти шкоду. Подальша диференціація проводилася у напрямі виділення підкласів всередині ворожості та агресії. В результаті Басс і Дарки виділили два види ворожості (образа і підозрілість) і п'ять видів агресії (фізична агресія, непряма агресія, дратівливість, негативізм і вербальна агресія) [6].

Таким чином, вказана методика покликана діагностувати сферу агресивності особистості і створити можливість на основі її результатів видавати якісний поведінковий прогноз щодо проявів агресії та ворожості особистості в тих чи інших ситуаціях, перш за все – екстремальних. Водночас, як і інші психодіагностичні методики середини минулого століття, тест Басса-Дарки не уник характерних недоліків і потребує ґрунтовної рестандартизації, зокрема в аспекті зміненого соціокультурного середовища та показників вираженості кожної із наявних шкал [4].

Вказане завдання ускладнюється і іншими недоліками використання поширеного в Україні російськомовного варіанту методики, зокрема:

невідомі як базові, так і сучасні вітчизняні дані стандартизації, показники надійності, валідності та інформативності методики Басса-Дарки;

відсутній єдиний підхід до підрахунку отриманих результатів за методикою Басса-Дарки (відомо щонайменше три різні варіанти перерахування сирих балів через відповідні коефіцієнти);

у науковій літературі існують різні тлумачення поняття агресії і, відповідно, різні підходи до теоретико-методологічного обґрунтування самої методики та, відповідно, інтерпретації отриманих за допомогою методики результатів.

Актуальність проблеми. У літературі зустрічається україномовний та кілька російськомовних варіантів методики Басса-Дарки. Відомі адаптації методики зроблені С.М. Еніколоповим у в 1989 році та О.К. Осницьким у 1998 році [6].

Зауважимо, що єдиний варіант рестандартизації методики Басса-Дарки на пострадянському просторі, відомий авторам, був здійснений у 2005 р. на базі Кузбаської державної педагогічної академії А.А. Хваном, Ю.А. Зайцевим та Ю.А. Кузнецовою [9]. При цьому відсутність єдиного загальноприйнятого варіанту методики на пострадянському просторі сприяло поширенню різних підходів при підрахунку балів та подальшої їх інтерпретації.

Наведені А.А. Хваном зі співавторами дані отримані при дослідженні вибірки учнівської молоді. Тому для тестування працівників органів і підрозділів внутрішніх справ (тим більше в сучасних умовах) їх використовувати недоречно.

Відтак, рестандартизація методики Басса-Дарки є актуальним завданням, що дозволить значно підвищити ефективність її застосування у роботі з

працівниками ОВС та використовувати приведений авторами алгоритм рестандартизації для інших методик і категорій працівників силових відомств України.

Постановка завдання. Об'єкт дослідження – психодіагностична методика Басса-Дарки, предмет – особливості рестандартизації психодіагностичної методики Басса-Дарки на категорії працівників ОВС.

Мета роботи полягає у проведенні рестандартизації методики *Басса-Дарки* на категорії працівників ОВС.

Відповідно до поставленої мети сформульовані **основні завдання**:

1) проаналізувати вітчизняні та зарубіжні літературні джерела з питань конструювання психодіагностичних методики, можливостей їх використання у різних соціокультурних середовищах;

2) проаналізувати особливості методики Басса-Дарки, її психодіагностичні можливості у роботі з особовим складом органів і підрозділів внутрішніх справ;

3) визначити алгоритм проведення рестандартизації методики Басса-Дарки на контингенті працівників органів і підрозділів внутрішніх справ;

4) на основі отриманих результатів уточнити стимульний і інтерпретаційний матеріали, а також визначити оновлені середньонормативні показники за всіма шкалами методики Басса-Дарки.

Основні результати. З метою експериментального дослідження психодіагностичних можливостей методики Басса-Дарки та її рестандартизації було використано результати опитування працівників органів внутрішніх справ за 2014–2015 рр. у кількості 1372 осіб, які на думку практичних психологів відповідних підрозділів МВС, користуються повагою та мають високі морально-ділові якості. Тестування проводилось у всіх областях України (див. табл. 1).

З огляду на наведені у базовому варіанті методики середньонормативні значення, середніми вважаються показники від 25 до 75 балів (по стенам) за всіма шкалами. Винятки становлять інтегральні показники загальної агресивності (від 75 до 225) та загальної ворожості (від 50 до 150).

Бали, нижчі та вищі зазначеного середнього коридору, вважаються відповідно низькими та високими, незалежно від професійного або освітнього рівня респондентів.

Перенесення тестування на інше соціокультурне середовище (відмінне від зазначеного авторами при апробації методики), може змінити коридори низьких, середніх та високих балів. При цьому завданням дослідників є аналіз особливостей нового соціокультурного середовища та, за необхідності, внесення відповідних змін у процес підрахунків отриманих результатів.

Таблиця 1

Кількість працівників органів та підрозділів внутрішніх справ, які брали участь у експериментальному дослідженні

№ п/п	Назва служби	Кількість внесених результатів
1	Карний розшук	198
2	Державна служба боротьби з економічною злочинністю	132
3	Штаб, чергові частини	287
4	Слідство	174
5	Державна автомобільна інспекція	97
6	Науково-дослідні експертно-криміналістичні установи	80
7	Спеціальні підрозділи міліції (Грифон, ПМГ БОП, ПСМОП)	180
8	Інші (ІАЗ, КЗ, МЗ тощо)	224
	РАЗОМ:	1 372

Проведення тестування працівників ОВС надало змогу проаналізувати відповідні особливості. Для обробки результатів застосовувався пакет прикладних статистичних програм Excel-2010 та стандартні розрахункові методи SPSS-11 (зокрема дескрептивний, порівняльний та кореляційний аналіз). Слід відмітити, що аналіз коефіцієнтів варіації, показників повної асиметрії та повного ексцесу (за Е.І. Пустильніковим та Н.А. Плохінським) виявив наявність закону нормального розподілу за всіма наведеними первинними шкалами. Водночас закон нормального розподілу характерний для загальної вибірки, а диференціація результатів за окремими підрозділами дозволяє визначити лише відповідні тенденції, притаманні представникам цих служб, а не ґрунтовні статистичні закономірності (через малочисельність вибірки кожної окремої служби).

Наявність закону нормального розподілу дає можливість використовувати стандартний набір статистичних методів. У таблиці 2 наведено середньонормативні та інші статистичні показники за методикою Басса-Дарки отримані на загальній вибірці. Статистичні показники, отримані у різних підрозділах окремо, через обмеження обсягу публікації не наводиться.

Таблиця 2

Статистичні показники психологічних характеристик,
отримані під час тестування працівників ОВС (загальна вибірка)

Статистичні показники	Фізична агресія	Вербальна агресія	Непряма агресія	Негативізм	Дратівливість	Підозрілість	Образа	Почуття провини	Загальна агресивність	Загальна ворожість
	1	2	3	4	5	6	7	8		
Середнє	4,396	5,162	3,466	1,675	2,611	3,1	3,12	4,22	13,05	5,966
Станд.похибка	0,049	0,055	0,048	0,045	0,049	0,053	0,058	0,045	0,116	0,105
Медіана	5	5	3	1	2	3	3	4	13	5
Мода	5	6	3	1	2	2	1	5	12	3
Станд. відхилення	1,822	2,028	1,787	1,665	1,82	1,96	2,154	1,681	4,3	3,871
Дисперсія	3,321	4,112	3,195	2,771	3,314	3,84	4,639	2,827	18,49	14,99
Ексцес	-0,328	-0,498	-0,516	1,262	-0,239	-0,421	0,434	-0,264	2,03	1,352
Асиметрія	-0,028	-0,051	0,238	1,238	0,607	0,377	0,753	-0,265	0,603	1,171
Рів. надійності (95%)	0,097	0,107	0,095	0,088	0,096	0,104	0,114	0,089	0,228	0,205

У таблиці 3 представлені середньонормативні показники за методикою Басса-Дарки, отримані на загальній вибірці та статистичні результати, отримані під час проведення рестандартизації, здійсненої А.А. Хваном, Ю.А. Зайцевим та Ю.А. Кузнєцовою у 2005 році [9].

Таблиця 3

Порівняння отриманих статистичних показників з наведеними
А.А. Хваном, Ю.А. Зайцева, Ю.А. Кузнецової

Статистичні показники	Фізична агресія	Вербальна агресія	Непряма агресія	Негативізм	Дратівливість	Підозрілість	Образа	Почуття провини
	1	2	3	4	5	6	7	8
результати за А.А. Хваном, Ю.А. Зайцевим, Ю.А. Кузнецовою (2005)								
Середнє	6,1	8,4	5	3,1	5,1	4,6	3,4	5,8
Станд. відхилення	2,57	2,61	1,97	1,34	2,24	2,06	1,93	2,05
Ексцес	0,38	0,03	0,17	0,22	0,31	0,29	0,37	0,16
Асиметрія	0,18	0,31	0,06	0,2	0,1	0,03	0,09	0,23
результати тестування працівників ОВС (загальна вибірка, 2014-2015)								
Середнє	4,396	5,162	3,466	1,675	2,611	3,1	3,12	4,22
Станд. відхилення	1,822	2,028	1,787	1,665	1,82	1,96	2,154	1,681
Ексцес	-0,33	-0,5	-0,52	1,262	-0,24	-0,42	0,434	-0,26
Асиметрія	-0,03	-0,05	0,238	1,238	0,607	0,377	0,753	-0,26

Зауважимо, що порівняння результатів тестування у різних підрозділах органів внутрішніх справ не виявило статистично значимих відмінностей за t-критерієм Стюдента (середні значення достовірно не відрізняються). Таким чином, отримані середньонормативні показники для загальної вибірки можна вважати еталонними при тестуванні працівників на службу до всіх зазначених підрозділів органів внутрішніх справ.

На основі отриманих середніх значень і стандартних відхилень розраховуємо відповідні “коридори” для загальної вибірки (див. табл. 4).

Отримані деякі розходження у середньонормативних показниках на вибірці успішних працівників органів внутрішніх справ різних підрозділів та різних областей України можуть свідчити про тенденції, а не сталі статистичні закономірності.

Таблиця 4

Середні сірі бали (“коридори”) за шкалами методики Басса-Дарки

Статистичні показники	Фізична агресія	Вербальна агресія	Непряма агресія	Негативізм	Дратівливість	Підозрілість	Образа	Почуття провини	Загальна агресивність	Загальна ворожість
	1	2	3	4	5	6	7	8		
мін.сер.знач.	2,57	3,13	1,68	0,01	0,79	1,14	0,97	2,54	8,75	2,10
макс.сер.знач.	6,22	7,19	5,25	3,34	4,43	5,06	5,27	5,90	17,4	9,84

Водночас результати, отримані для кожного з підрозділів окремо, можуть служити орієнтиром і стати у нагоді практичним психологам, які проводять психодіагностику у вказаних підрозділах.

Для подальшого дослідження з'ясуємо необхідні коефіцієнти для переведу сирих балів у стандартну шкалу стенів (100 бальна шкала, з середнім – 50 балів, та стандартних відхиленням 25 балів, див. табл. 5). Останнє, як правило, використовується психологами для побудови “профілю особистості” або для уніфікації отриманих результатів при використанні методики разом з іншими тестами (див. табл. 6).

Таблиця 5

Середньонормативні значення за шкалами методики Басса-Дарки (в стенах)

Статистичні показники	Фізична агресія	Вербальна агресія	Непряма агресія	Негативізм	Дратівливість	Підозрілість	Образа	Почуття провини	Загальна агресивність	Загальна ворожість
	1	2	3	4	5	6	7	8		
нормативні показники в стенах за методикою Басса-Дарки										
мін. сер. знач.	25	25	25	25	25	25	25	25	75	50
макс. сер. знач.	75	75	75	75	75	75	75	75	225	150

У випадку, коли сума балів перевищує номінальну, можна стверджувати про надмірний розвиток зазначених форм агресивності. Останнє може проявлятися в тому, що людині складно налагодити співробітництво, свідому кооперацію, в деяких ситуаціях вони схильні провокувати конфлікти.

Сума балів, помножена на поправочний коефіцієнт для кожного з параметрів агресивності, дозволяє отримати зручні для зіставлення – нормовані показники, що характеризують індивідуальні та групові результати (при цьому нульові значення не враховуються). Приклад стандартної шкали стенів наведено у таблиці 5.

Таблиця 6

Коефіцієнти для переведу сирих балів у шкалу стенів для шкал методики Басса-Дарки
шкали методики Басса-Дарки

Шкали методики Басса-Дарки	Фізична агресія	Вербальна агресія	Непряма агресія	Негативізм	Дратівливість	Підозрілість	Образа	Почуття провини
№ п/п	1	2	3	4	5	6	7	8
Коефіцієнти	11,4	9,7	14,4	29,9	19,2	16,1	16,0	11,8

Нагадаємо, що авторами методики Басса-Дарки визначені норми для сирих балів стосовно шкал “загальна агресивність” – 21 ± 4 (17–25 балів) та “загальна ворожість” – $6,5-7 \pm 3$ (3,5–10 балів). Розрахувавши результати за цими шкалами, нами отримані результати, які дещо відрізняються від табличних. Водночас виявлені розбіжності, на наш погляд, не є критичними.

Так, середнє значення за шкалою “загальна агресивність” дорівнює 13,024, а стандартне відхилення – 4,3 (8,7–17,3), а за шкалою “загальна ворожість” отримано середнє значення 6,22, а стандартне відхилення – 3,92 (2,3–10,1).

Зауважимо, що майже за всіма шкалами методики Басса-Дарки отримані відмінності між наявними стандартними оцінками та тими, які розраховані за результатами експериментального дослідження. За шкалами “фізична агресія” (1) та “почуття провини” (8) результати приблизно співпали, що свідчить на користь їх кросситуаційної надійності. Значні відмінності отримані за іншими шкалами методики, найбільше це стосується шкал “негативізм” (4), “дратівливість” (5), “підозрілість” (6), “образа” (7), “непряма агресія” (3) та “загальна ворожість”. Водночас за шкалою “загальна агресивність” отримані результати уточнили “коридор” середніх значень для категорії працівників ОВС.

Відмітимо характерну тенденцію, отриману для всіх шкал методики Басса-Дарки – у порівнянні із наявними значеннями, середні, а отже, й “коридори” середніх значень суттєво знизилися. Загалом, це може вказувати на те, що за виділеними шкалами успішні працівники міліції набирають переважно бали нижче середнього, а за шкалами “негативізм” (4) та “дратівливість” (5) – значно переважають низькі значення, що для категорії працівників міліції є середніми. Останнє свідчить про необхідність ґрунтовної переробки 4-ї та 5-ї шкал для використання методики при тестуванні працівників ОВС. В іншому випадку діагностувати можливо тільки високі і середні значення.

На нашу думку, отримані результати можна пояснити тим, що працівники міліції, особливо останнім часом, постійно знаходяться в епіцентрі екстремальних подій і для них бути мобілізованими, зібраним і готовим до рішучих дій – є життєво важливим. Водночас необмірковані емоційні дії часто призводять до негативних наслідків у професійній діяльності, тому успішні працівники міліції вказаних підрозділів не схильні проявляти надмірну імпульсивність, різкість або грубість при виконанні службових завдань, а навпаки вважають за доцільне проявляти дисциплінованість, підпорядкованість, конформізм та стримані реакції у відповідь на зовнішні подразнення. Останнє є зрозумілим з огляду на ієрархічність структурної організації системи МВС, необхідність чіткого та беззаперечного виконання наказів керівництва.

Висновки. Відтак, з одного боку, отримані відмінності є очікуваними для середовища працівників ОВС, які мають високі морально-ділові якості та позитивні характеристики у професійній діяльності. А з іншого – протестовані працівники ОВС утворюють окрему вибірку з відмінними соціально-психологічними особливостями, а відповідно і нормативними показниками, ніж ті, які зазначені в стандартах авторської методики. Отримані уточнені середньонормативні показники для загальної вибірки працівників ОВС можна вважати еталонними і використовувати саме їх у процесі професійного психологічного відбору в ОВС до всіх зазначених вище підрозділів.

Використовуючи методику Басса-Дарки, необхідно пам'ятати, що агресивність – комплексна властивість особистості, що може бути зрозумілою лише в контексті цілісного психологічного аналізу мотиваційної сфери особистості. Відтак, методику Басса-Дарки доцільно використовувати у сукупності з іншими особи-

стісними та проєктивними тестами (зокрема СМІЛ, Кеттелл, Спілберг, Сонді, Розенцвейг, Люшер тощо).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Барко В.І.* Професійний відбір кадрів до органів внутрішніх справ (психологічний аспект) : [монографія] / І.В. Барко – К. : Ніка-Центр, 2002. – 296 с.
2. *Бовин Б.Г.* Методические рекомендации по психологическому изучению и отбору кандидатов в оперативные подразделения органов внутренних дел / Б.Г. Бовин, М.О. Калашников, Беспалова Е.В. – М. : Лаборатория медицинских проблем МВД РФ, 1994. – 120 с.
3. *Котляр Ю.В.* Проблеми психологічного добору кандидатів на службу в органи внутрішніх справ: психосемантичний підхід / Ю.В. Котляр // Юридична психологія та педагогіка. – 2008. – № 1. – С. 115–124.
4. *Малхазов О.Р.* Професійний відбір кадрів в системі ОВС України: використання діагностичного дослідницького комплексу / О.Р. Малхазов // Актуальні проблеми управління та службово-оперативної діяльності органів внутрішніх справ у сучасний період розвитку державності України : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. – К. : МП Леся, 2008. – С. 19–21.
5. Основные виды деятельности и психологическая пригодность к службе в системе органов внутренних дел : [справочное пособ.] / под ред. Б.Г. Бовина, Н.И. Мягких, А.Д. Сафронова. – М. : Науч.-исслед. центр проблем медицинского обеспечения МВД РФ, 1997. – 344 с.
6. *Райгородский Д.Я.* Практическая психодиагностика. Методики и тесты : [учеб. пособ.] / Д.Я. Райгородский – Самара : БАХРАХ, 1998. – 672 с.
7. *Собчик Л.Н.* Психодиагностика в медицине : практ. руководство / Л.Н. Собчик – М. : Боргес, 2007. – 416 с.
8. *Столяренко А.М.* Психологическая подготовка личного состава органов внутренних дел / А.М. Столяренко – М. : Акад. МВД СССР, 1987. – 124 с.
9. *Хван А.А.* Стандартизированный опросник измерения агрессивных и враждебных реакций А.Басса и А.Дарки : метод. рекоменд. / А.А. Хван, Ю.А. Зайцев, Ю.А. Кузнецова – Кемерово : КРИПКиПРО, 2006. – 66 с.

Отримано 23.06.2015

М.О. Амонс,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ КОЛЕКТИВУ ЗАСУДЖЕНИХ УВ'ЯЗНЕНИХ. ПРАВИЛА БЕЗКОНФЛІКТНОГО СПІВІСНУВАННЯ В ТАКОМУ КОЛЕКТИВІ

У статті висвітлено роль колективу в процесі перевиховання засуджених ув'язнених. Розглянуто психологічні проблеми груп та колективу засуджених, злочинних угруповань, рецидивістів та конфлікту серед засуджених до позбавлення волі. Визначено соціально-психологічні особливості виправлення ув'язнених. Здійснено аналіз розподілу колективу на мікрогрупи та подано рекомендації щодо уникнення конфліктів у зазначеному середовищі.

Ключові слова: група, колектив, засуджені ув'язнені, неформальні групи, страти засуджених.

В статье освещена роль коллектива в процессе перевоспитания осужденных заключенных. Рассмотрены психологические проблемы групп и коллектива осужденных, преступных группировок, рецидивистов и конфликта среди осужденных к лишению свободы. Определены социально-психологические особенности исправления заключенных. Осуществлен анализ распределения коллектива на микрогруппы и даны рекомендации по предотвращению конфликтов в указанной среде.

Ключевые слова: группа, коллектив, осужденные заключенные, неформальные группы, касты осужденных.

The role of collective in the course of re-education of the condemned prisoners is covered in paper. Psychological problems of groups and staff of the condemned, criminal groups, recidivists and the conflict among condemned to imprisonment persons are considered. Social and psychological features of correction of prisoners are defined. The analysis of distribution of collective to microgroups is carried out and several recommendations about conflict prevention in the specified environment are made.

Keywords: group, collective, condemned prisoners, informal groups, castes of the condemned.

Вивчення колективів засуджених, їх формування, розвитку, розпаду (розформування) становить значний інтерес, оскільки дає змогу визначити закономірності співіснування, основи психологічної сумісності в процесі перебування в установі виконання покарань та напрацювати відповідні методи ефективної виховної та соціальної роботи із засудженими ув'язненими.

Аналізуючи праці видатних вчених, можна констатувати, що загалом колектив – це є найвища форма організованої групи.

До основних ознак колективу А.С.Макаренко відносив:

1) свідоме об'єднання людей на основі мети та завдань, що явно корисні для суспільства;

2) відносна стійкість, тривалість існування;

3) певна організація, яка передбачає наявність органів керування;

4) єдність основних інтересів всіх членів цього об'єднання;

5) наявність особливого типу відносин – відповідальності, взаємозалежності від товариського співробітництва [5].

У психології кожного конкретного колективу поряд з загальним є специфічне. Важливими в її формуванні виступають особливості людей, що входять до колективу. Колектив засуджених є спільністю закритого типу, він обмежений у зв'язках з іншими колективами, суспільними та державними організаціями, не наділений повноваженнями виступати від свого імені.

Йому суттєва така ознака, як сувора регламентація сумісної трудової діяльності, навчання, дозвілля тощо.

Колектив засуджених характеризується не тільки великою різноманітністю людей, що до нього входять (національною, віковою, професійною та іншою), але й різним ступенем їх аморальності, педагогічної запущеності, кримінальної зараженості. Більшість засуджених розуміють, що суспільство бачить у них, перш за все, злочинців, які порушили закон, тобто усвідомлюють себе як людей зі схожою долею. Між “нами” – ув'язненими та “ними” – вільними пролягає невидима межа. Причому якщо в установі виконання покарань загального режиму, де відбувають покарання вперше засуджені, усвідомлення “ми” ще відсутнє, хоча досить яскраво виражене розуміння існування “вони”, то в установі виконання покарань особливого режиму, де утримуються найбільш небезпечні злочинці, в їх свідомості чітко зафіксована спільнота, з якою вони себе ідентифікують. Така консолідація підтримує засуджених, додає їм душевної рівноваги. Разом з тим, вона посилює відчуженість засуджених від суспільства, ускладнює їх подальшу адаптацію до нормального життя.

Консолідація засуджених та їх протистояння оточуючому світу призводить до виникнення і розвитку малих соціальних груп, що мають такі психологічні відмінності: 1) групи закритого типу, 2) з примусовим характером перебування для її членів, 3) із суттєвою диференціацією учасників (віковою, професійною, моральною тощо), 4) життєдіяльність яких детально регламентована усталеними принципами самоорганізації [4].

Самоорганізація спільноти засуджених є продуктом спонтанних, цілеспрямовано не врегульованих процесів. Спонтанна самоорганізація існує в суспільстві на всіх його рівнях, починаючи з соціуму як цілого і аж до первинних соціальних груп. У місцях позбавлення волі потреба в неформальних організаціях є особливо гострою, причому участь у них передбачає свідомий вибір позиції, що виявляється в приналежності особистості до тієї чи іншої групи ув'язнених. У зв'язку з тим, що такий вибір має здійснити кожен, самоорганізація в місцях позбавлення волі набуває тотального характеру.

У мікросередовищі засуджених можна виділити такі прошарки (страти).

1. Лідери – беруть на себе роль захисту прав, уособлюючи та відображаючи настрої й інтереси інших засуджених, що надає їм значної ваги. Досить розповсюдженою є думка, що лідери (“пахани”) встановлюють свою владу за допомогою фізичної сили. Але, як свідчать проведені опитування, вони користуються повагою завдяки незалежності, силі духу, вмінню відстояти власну гідність тощо. У їх поведінці переважає не зиск, а прагнення самоствердження. Так, наприклад, в установі виконання покарань посиленого режиму, де відбувають покарання вперше засуджені за тяжкі злочини та на значні терміни позбавлення волі, неформальні лідери набагато (в середньому, приблизно, на 8 років) молодші за представників інших груп ув'язнених. Це пов'язано не лише з тим, що молодому простіше зважитися на ризикований крок; важливо, що молоді більше прагнуть до самоствердження у своєму середовищі. Молода людина, залучаючись до справ

злочинної спільноти, міцніше пов'язує з нею власне “я” і швидше віддаляється від суспільства.

Психологічні дослідження показують, що серед неформальних лідерів та їх оточення доля тих, хто підпадає під поняття “психологічної норми”, істотно більша ніж серед представників інших страт. При цьому, як не дивно на перший погляд, кількість “нормальних” зростає за умови більш жорсткого режиму утримання. Якщо в установі виконання покарань загального режиму акцентуєваних, але компенсованих осіб серед лідерів приблизно 20 %, то в установах посиленого режиму їх уже 27 %, суворого режиму – 32 %. Що ж до акцентуєваних, але декомпенсованих осіб, то їхня доля знижується по мірі посилення жорсткості режиму: 70 % в установі виконання покарань загального режиму, 63 % – посиленого, 47 % – суворого режиму. Таким чином, засуджені-лідери знаходять більше можливостей для компенсації в місцях позбавлення волі та краще зберігають цілісність власної особистості. Їхня соціальна та психологічна адаптованість приблизно однакові, що свідчить про збалансованість між тим, що вони роблять чи змушені робити, та тим, як вони самі та інші до цього ставляться. Парадоксальність позиції цих осіб полягає в тому, що вони виходять на волю психічно активними, енергійними, але той світ для них є чужим [1, с. 38].

До неформальних лідируючих груп належить від 5 до 18 % засуджених залежно від виду режиму. Ці групи є найбільш згуртованими та найкраще організованими, серед них найчастіше керує одноосібний лідер.

2. Знавці неформальних норм поведінки посідають серед засуджених почесне місце. Їхній високий статус обумовлений, насамперед, тим, що “неформальні закони” ніяк не записуються і не легалізуються, тому їх потрібно пам'ятати та вміти трактувати стосовно конкретного випадку, в тому числі й звертаючись до минулого досвіду. Знавці – своєрідні “третейські судді” злочинного світу, радники лідерів, вони мають великий досвід перебування в місцях позбавлення волі і користуються беззаперечним авторитетом. Рівень їх соціальної та психологічної адаптованості високий.

3. Наближеними до лідерів (“паханів”) є особи, які стежать за виконанням неформальних норм поведінки та/чи здійснюють санкції за їх порушення. Від цих засуджених інтелекту та злочинного досвіду не вимагається; основне, щоб вони були ретельними виконавцями чужої волі.

4. Насамкінець до верхнього прошарку мікросередовища засуджених належать особи, які виконують функцію посередників між “керівниками” та представниками інших страт. Згідно з злочинськими законами лідери не вступають безпосередньо в стосунки ані з представниками адміністрації, ні з тими ув'язненими, які мають нижчий за їхній статус у злочинному середовищі. Такі контакти компрометують їх в очах спільноти і, звичайно, призводять до падіння авторитету.

5. Деякі засуджені роблять інший вибір: вони погоджуються на співробітництво з адміністрацією у справі, як зазначено в офіційних документах, “виховання та перевиховання” інших засуджених. Мотивом тут найчастіше стає прагнення до заохочень, в тому числі – у вигляді умовно-дострокового звільнення. Але таким чином вони протиставляють себе спільноті ув'язнених. Окрім того, часто їм доводиться не лише допомагати адміністрації в організації роботи та проведенні певних заходів, але й брати участь у репресивних діях: обшуках, перепроводженні порушників до штрафного ізолятору тощо. Плата за такий вибір є непомірно високою. Вдень ці ув'язнені знаходяться в безпосередньому контакті з начальством, котре ставиться до них шанобливо, радиться з ними і т. ін. А ввечері та вночі вони залишаються наодинці зі спільнотою, що оцінює їх як зрадників, адже

порушена одна з найважливіших настанов – не співробітничати з представниками системи, що уособлює в собі кримінальне покарання та репресії. Там вони не можуть не відчувати психічного дискомфорту та страху фізичного покарання, що є цілком ймовірним.

До членів “активу” часом потрапляють засуджені, що порушили певні норми поведінки. Побояючись застосування до них неформальних санкцій, вони виявляють бажання співпрацювати з адміністрацією. Найчастіше такі помічники дискредитують саму ідею добровільної допомоги, що базується на щирому каятті у вчиненому злочині. Кожний такий факт стає відомим спільноті, і лідери широко використовують його у власних пропагандистських цілях.

Чим більш жорстким є режим утримання, тим гірше становище добровільних помічників адміністрації: стає більш тісною консолідація засуджених, а отже, й складнішим становище тих, хто протиставляє себе спільноті. Ситуація ускладнюється також тим, що на волі нікого не цікавитиме, “хорошим” чи “поганим” ув’язненим хтось був. Для суспільства всі засуджені є злочинцями.

6. Найбільш численна група – “нейтральні” (на жаргоні – “мужики”). Складно бути неформальним лідером або знаходитися в його оточенні; нелегко зважитися на співробітництво із адміністрацією, оскільки це протиставляє особу спільноті. Тому більшість засуджених прагнуть до нейтралітету: працюють, за можливості здобувають освіту чи нову спеціальність, не порушують вимог режиму та не вчиняють правопорушень. Вони намагаються підтримувати постійний зв’язок із родичами та друзями, які залишилися на волі. Це і є “мовчазна більшість” кожної установи виконання покарань, котра приєднується до позиції тієї групи (адміністрації чи влади неформальних лідерів), що дозволяє їм безконфліктно існувати та користуватися мінімальним обсягом благ. Група “нейтральних” складає приблизно 70–75 %; її представники можуть поповнювати описані нами вище групи або ж потрапляти до “знехтуваних”.

7. Оскільки спільнота ув’язнених зобов’язує дотримуватися жорстких норм і правил поведінки, то завжди є й порушники цих принципів, які складають групу “знехтуваних”. У них найгірші спальні місця, свої столи в їдальні та місця в кінозалі; в лазні вони також миються окремо та в останню чергу. У цілому вони опиняються в “подвійній ізоляції”: спершу від них відгородилося суспільство, а згодом і їхня власна спільнота. Вони покарані не лише ігноруванням, але і найтяжчою та найгіршою роботою; неформальні правила поведінки забороняють спілкування із ними, а факт прямого чи опосередкованого фізичного контакту з ними (доторкнутися до такої людини чи скористатися її речами) є підставою для переведення будь-якого засудженого до цього прошарку. Приблизно так ставляться в “широкому суспільстві” до хворих на проказу чи іншу небезпечну інфекційну хворобу: їх ізолюють, щоб хтось випадкового не наразився на небезпеку.

До цієї групи входять морально деградовані та з ослабленою емоційно-вольовою регуляцією поведінки особи, педагогічно занедбані та розумово відсталі, психопати в тяжкій формі – всі ті, хто не може задовільно адаптуватися в соціальному середовищі, тому стає об’єктом переслідувань і знущань. Інші представники “знехтуваних” – покарані за негідний, з точки зору спільноти, вчинок, а також пасивні гомосексуалісти, що були ними або стали такими – місцях позбавлення волі. Група “знехтуваних” відносно невелика (від 3 до 11 % залежно від виду режиму).

Принципова відмінність цієї страти засуджених від інших полягає в тому, що до неї потрапляють назавжди (для засвідчення цього навіть наносяться відповідні татуювання), а спроби втаємничити факт своєї приналежності до “знехтуваних” жорстоко караються.

У межах страти засуджені часто об'єднуються в так звані "сім'ї". Остання складається, як правило, з двох до 5-6 осіб, один бере на себе виконання та розподіл господарчих функцій; утримання особистого майна та нагляд за ним, здобування та розподіл матеріальних благ і т. ін. Членство в "сім'ї" забезпечується матеріальним внеском кожного. Тому умільці, які виготовляють та обмінюють потрібні для засуджених речі, завжди є в "сім'ї" шанованими членами. Якщо хтось у сім'ї позбавляється додаткових джерел отримання благ (посилок із дому, грошей та ін.) чи потрапляє до штрафного ізолятора, йому надають допомогу.

У місцях позбавлення волі утворюються також земляцтва, що об'єднують вихідців із одного району чи міста, області; вони можуть бути сформовані за національною чи іншою ознакою (наприклад, приналежність до певної релігійної конфесії). Члени земляцтва надають один одному допомогу в отриманні кредиту, в розв'язанні конфліктних ситуацій тощо.

Таким чином, у наявності страт і неформальних груп протиріччя, притаманне покаранню у вигляді позбавлення волі, знаходить своє реальне відображення. З'являються сталі групи людей, які відкрито заявляють, що з суспільством їм не по дорозі, що адміністрація установи виконання покарань – ворог спільноти, що засуджені, котрі співпрацюють із адміністрацією, – зрадники інтересів злочинного братства. Цілковито очевидно, що ці групи засуджених діють не у вакуумі: вони спираються на підтримку значної частини ув'язнених із інших груп. Про це яскраво свідчить проведений за часів СРСР експеримент, коли в одній із виправно-трудових установ зосередили лише "знехтуваних", зібравши їх із багатьох закладів. Наміри були досить гуманістичними: по-перше, полегшити становище цих людей і, по-друге, ефективніше проводити з ними цілеспрямовану виправно-виховну роботу. Очікувалося, що засуджені житимуть у злагоді та взаєморозумінні, адже до цього вони досить-таки настраждалися від утисків сильніших. Однак у новоствореній виправній установі протягом перших трьох місяців обстановка була абсолютно некерованою: відбувалося з'ясування стосунків, велася жорстока боротьба за лідерство. Коли пристрасті вщухли, експериментатори констатували наявність такої ж (хоча й певним чином пародійної) ієрархізованої структури, як і у всіх інших колоніях: "пахани", "мужики" і "знехтувані". Учасники експерименту підкреслювали, що неформальні лідери тут відзначалися особливою жорстокістю і тому, що прагнули помститися за попередні приниження, і через те, що колишні принижені, отримавши владу, мимоволі стають екстремістами.

Отже, можна зробити висновок, що в спільноті засуджених утворюються групи, котрі вирізняються згуртованістю і вбачають своє призначення у збереженні цінностей спільноти, спираючись на певні принципи поведінки, що виступають регуляторами стосунків. Ці групи отримують підтримку спільноти і є реальною силою, здатною змусити виконувати означені правила співіснування. У спільноті складається нормопорядок, тобто правила застосування "своїх" законів, порядок виконання санкцій неформальних "кодексів поведінки". Ієрархія тюремного співтовариства, його "закони", звичайно, добре відомі адміністрації установи виконання покарань. Нерідко механізми кримінального середовища використовуються нею для "ефективності" тюремного управління.

Тому особистості, яка відбуває покарання, необхідно, перш за все, визначити власну життєву програму безконфліктного співіснування в цьому мікрокліматі та підготовки до життя на волі. Складовими її виступатимуть такі аспекти:

- 1) правовий аспект (полягає в правовій регламентації процесу підготовки до звільнення з місць позбавлення волі);

- 2) психологічний аспект (урахування психологічних особливостей особи засуджених);
- 3) соціальний аспект (побудова позитивних модулів розв'язання соціальних проблем після звільнення);
- 4) професійний аспект (можливість одержати спеціальність за допомогою навчання в умовах відбування покарання);
- 5) освітній аспект (можливість підвищувати свій освітній рівень);
- 6) медичний аспект (передбачає збереження здоров'я шляхом певних профілактичних заходів);
- 7) фізкультурно-оздоровчий аспект (можливість займатися фізкультурою і спортом).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Білецький В. Динаміка моральнісного стану засуджених / В. Білецький // Філософські обрії. – 2000. – № 4. – С. 107–113.
2. Білецький В. Дослідження суб'єктивного сприймання покарання / В. Білецький // Нова парадигма. – 2010. – № 18. – С. 142–145.
3. Білецький В. Вплив пенітенціарної системи на психологічний стан засуджених / В. Білецький // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2000. – № 3. – С. 41–46.
4. Глоточкин А.Д. Психология коллектива заключенных. Лекция / А.Д. Глоточкин, В.Ф. Пирожков. – М. : МГУ, 1968. – 56 с.
5. Макаренко А.С. Методика організації виховної роботи / А.С. Макаренко. – К. : Рад. шк., 1990.
6. Радов Г.О. Формування духовності засуджених у контексті пенітенціарного процесу / Г.О. Радов // Проблеми пенітенціарної теорії і практики. – 1998. – № 1 (3). – С. 39–48.
7. Ткачевский Ю.М. Прогрессивная система исполнения уголовных наказаний / Ю.М. Ткачевский. – М. : Зерцало, 1977. – 144 с.
8. Яковлев А.М. Преступность и социальная психология / А.М. Яковлев. – М. : Юридическая литература, 1971. – 248 с.

Отримано 05.06.2015

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 340.316

В.М. Пальченкова,
доктор юридичних наук, доцент

СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД В ТЕОРІЇ ПРАВА НА ПОНЯТТЯ СОЦІАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ

У статті розглянуто проблему формування праворозуміння соціального контролю. Проведено ретроспективний аналіз терміну “соціальний контроль” та визначено його основні ознаки. Підкреслено, що при вивченні феноменології соціального контролю необхідно широко використовувати методологічну спадщину правознавців і суспільствознавців минулого й сьогодення, орієнтуючись на певну парадигму й традицію. Надано сучасне розуміння соціального контролю.

Ключові слова: держава, соціальний контроль, суспільство, теорія права.

В статье рассматривается проблема формирования правового понимания социального контроля. Проведен ретроспективный анализ термина “социальный контроль” и определены его основные признаки. Подчеркивается, что при изучении феноменологии социального контроля необходимо широко использовать методологическое наследие обществоведов и правоведов прошлого и современности, ориентируясь на ту или иную парадигму и традицию. Приводится современная трактовка в правоведении понятия “социальный контроль”.

Ключевые слова: государство, социальный контроль, общество, теория права.

Paper deals with the problem of forming a legal understanding of social control. A retrospective analysis of the term “social control” and its main features is carried out. It is emphasized that in the study of the phenomenology of social control it is necessary to use methodological legacy proposed by lawyers and social scientists of the past and the present, focusing on a particular paradigm and tradition.

It is noted that the category of social control – a concept that has a much broader meaning compared to a purely legal sense as covering a much wider range of effects on the social behavior of significant persons, which include other than legal means, even those that are usually ignored by lawyers, who study legal issues. Also, the theory of social control shows the life of social relations and social deployment patterns better than traditional legal interpretation, as it includes the mutual influence of two conflicting areas – the state and society.

Modern understanding of social control is given in the paper. In general, social control is one of the most important functions of government, which can not only detect but also prevent deviation, error and drawbacks arising in the social organization of society. It helps to find new reserves and opportunities for the development, stability and order. But understanding of the formal (state) control as the main kind of social control is just the jurisprudential tradition that historically is focused on the state. The development of the theory of social control in the jurisprudence is associated with the convergence of approaches and comprehensive, and most empirically grounded understanding of social control. The essential foundation of social control advocates active population, which

manifests itself in the activities of social movements and organizations, the media, letters, complaints, statements of citizens. An important role in this regard takes public opinion.

Obviously, the theory of social control most of the time of its existence was sociological and to law it was related primarily from the perspective of sociology of law. Yet, the development of jurisprudence put the researchers before the fact, that we should go beyond dogmatic boundaries and seek an explanation in the organization, and even more in the laws of self-organization of the society.

Key words: *state, social control, society, theory of law.*

Категорія соціального контролю – це поняття, що має значно ширший зміст порівняно з суто правовим розумінням, оскільки охоплює значно ширше коло засобів впливу на соціально значущу поведінку особи, до яких належать, крім правових засобів, ще й ті, що зазвичай ігноруються правознавцями при вивченні правових питань. Крім цього, теорія соціального контролю демонструє життя суспільних відносин і розгортання соціальних закономірностей більш повно ніж традиційна правова інтерпретація, адже включає взаємний вплив двох суперечливих площин – держави та суспільства.

Соціальний контроль спрямований передовсім на дотримання прав, свобод, законних інтересів людини, а втрата контролю породжує поширення протиправних схем. До сьогоднішнього дня навколо інтерпретації терміна “соціальний контроль” продовжується жвава дискусія, і в цьому проявляється актуальність означеної проблеми. Остання дає можливість вивчати проблему з точки зору загальної теорії держави та права, оскільки дослідження ґрунтується на загальнотеоретичних основах цієї теорії.

Проблемі соціального контролю приділяли увагу філософи, соціологи, теоретики теорії держави і права, адміністративного права, кримінологи та ін. Сучасні дослідники при вивченні феноменології соціального контролю широко використовують методологічну спадщину правознавців і суспільствознавців минулого й сьогодення, орієнтуючись на певну парадигму й традицію.

Важливе значення для вивчення окресленої проблематики мають роботи теоретиків права, хоча питання соціального контролю в загальній теорії держави і права вважається недостатньо розробленим. Деяких аспектів торкалися С.С. Алексєєв, В.М. Горшенєв, В.В. Копейчиков, П.М. Рабинович, О.Ф. Скакун, В.І. Туровцев, М.В. Цвік, Ю.С. Шемшученко. Питанням різних форм соціального контролю присвячені роботи Л.В. Аكوпова, В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Літвача, Т.В. Наливайко, А.І. Рябка, В.С. Шестак та ін.

Основною метою цієї роботи є аналіз і актуалізація питань соціального контролю та формування на цій основі сучасного погляду на соціальний контроль у загальній теорії держави і права.

Як ми зазначали, визначенню поняття соціального контролю приділяли увагу вчені різних галузей права, але до цього часу навколо терміну “соціальний контроль” дискусії не вщухають. Теоретичне обґрунтування соціального контролю та його значення в управлінні державою зроблено визначними філософами Ш. Монтеск'є, І. Кантом, Г. Гегелем. Соціологічний підхід до аналізу проблематики соціального контролю знаходить свій початок у роботах І. Бентама, Ч. Беккарія, Ч. Ломброзо, А. Кетле, О. Конта, К. Маркса, Г. Тарда, М. Вебера, Е. Дюркгейма.

Поняття “соціальний контроль” уперше використав Г. Тард (засновник біхевіористично-психологічної парадигми соціального порядку). Соціальний контроль він досліджував із суб'єктивістських позицій, акцент робив на індивідуально-

психологічній стороні суспільного явища, на символічних аспектах соціальної взаємодії. Згідно з поглядами Г. Тарда ключова роль у політичній соціалізації особистості належить соціальному контролю, який виконує спеціальні функції з розвитку загальносоціальних норм у суспільстві, які, у свою чергу, і створюють підґрунтя влади. Згодом естафета в розробленні соціального контролю, передусім, над девіантністю в XX ст. переходить до американських соціологів: Р. Айкерса, Г. Барака, Е. Берджеса, М. Готфредсона, Р. Ланьєр, Д. Матза, Р. Мертон, Ф.І. Ная, Р. Парка, Т. Парсонса, А. Рейса, У. Реклесса, Е. Росса, У. Самнера, Ф. Трешера, Г. Сайкса, К. Шоу, Т. Хірши та ін.

У кримінології теорія соціального контролю спочатку була представлена позитивістською та неокласичною школами, а згодом – школою нового реалізму. Загальна теорія соціального контролю в теорії права з'явилася значно пізніше ніж у соціології та кримінології. Переважна більшість теорій соціального контролю є соціологічними, які не загострюють увагу на правовій специфіці поєднання.

В українському суспільствознавстві та правознавстві вивчення й аналіз соціального контролю мають порівняно неглибоке коріння та пов'язані з іменами російських соціологів, які вивчали цю проблему. Соціологи XIX ст. М.М. Ковалевський, П.О. Сорокін, Л.Й. Петражицький також не уникнули впливу робіт Г. Тарда, які позначились на багатьох ключових положеннях їх концепцій та висновків. Так, Л.Й. Петражицький розглядав соціальний контроль як діючу систему суспільних норм і приписів. Згідно з концепцією М.М. Ковалевського сутність історичного прогресу полягає в зміні різних механізмів соціального контролю, розширенні поля його дії та домінуванні. Під час російського періоду наукової роботи П.О. Сорокіна аналіз механізмів соціального контролю зайняв центральне місце в його соціологічній концепції. Заслужують на увагу роботи представників раннього марксизму С.М. Булгакова, П.Б. Струве, К.М. Тахтарєва, які вважали головним способом удосконалення суспільних відносин реформи управління й контролю. Значні дослідження, присвячені ролі соціального контролю в управлінні, були проведені А.А. Чупровим і Ю.О. Янсоном. Проте формування теорії соціального контролю в СРСР, у тому числі й у радянській Україні, відбувалося не просто.

Соціальний контроль у радянські часи розглядався як система державних і громадських інститутів. При цьому пріоритетним напрямом теорії було розроблення й дослідження проблем державного контролю. Це зумовлювалося сутністю радянської держави, коли інтереси окремих громадян були підкорені волі правлячого класу, а потім – партійно-державній номенклатурі. Усе, що було важливо для радянської бюрократії як у суспільному, так і приватному житті, входило в систему соціального, а особливо – державного контролю, що надавало останньому абсолютного, тотального характеру. А пересічна людина ставала об'єктом контролю, але не суб'єктом прав. Таким чином, оновлювалася власне теорія соціального контролю, закладеного в творах мислителів минулого.

У радянські часи сформувалося розуміння соціального контролю як сукупності норм, інститутів і відносин, спрямованих на забезпечення поведінки людей відповідно до інтересів соціальних груп, класів, суспільства в цілому. Така точка зору має право на існування й сьогодні, але лише в тих випадках, коли йдеться про девіантну поведінку людей.

Є тлумачення соціального контролю, котрі на базі біологічних законів функціонування людини інтерпретують застосування певних моделей впливу на психіку людини, передусім на її інстинктивну, неусвідомлену поведінку [1].

Певна частина дослідників намагаються акцентувати увагу на розширених межах розуміння “соціального контролю”. Зокрема, система соціального контролю визначається як сукупність засобів, що взаємодіють за системними ознаками й мають втримувати поведінку членів соціальних груп у межах визначених зразків. До цих засобів належать навіювання, заборони, з одного боку, і нагороди, знаки пошани, з іншого, завдяки яким корегують поведінку людини [2, с. 143–144]. Таке визначення приваблює своєю загальністю, але залишає поза увагою те, наскільки ці засоби в межах своєї групи можуть відрізнятися за змістом, формою і ефективністю.

К.В. Кондов зауважує, що поняття “соціального контролю” ширше за поняття соціального управління чи соціального регулювання. Воно містить у собі не лише цілеспрямований вплив соціальних інститутів та організацій, а й передбачає стихійні впливи соціальних настроїв та громадської думки, а також власну активність людини: здійснення контролюючої діяльності стосовно інших людей, самоконтролю та цілеспрямованого впливу на оточуюче її соціальне та політичне середовище. Людина наділена здатністю до засвоєння серед пропонувананих їй соціальних ролей тих, які відповідають її внутрішнім, засвоєним у ході соціалізації цінностям і переконанням як усвідомленим, так і неусвідомленим [3, с. 105]. Видається, що дослідник розглядає самоконтроль, навіть індивідуальний, як внутрішню ознаку соціального контролю. Його визначення є справжньою соціологічною інтерпретацією означеного явища. Втім, О.В. Мазурик зазначає, що соціологічні інтерпретації соціального контролю включають як регулювання індивідуальної поведінки через інтерналізацію соціальних норм (саморегуляція), так і регулювання поведінки за допомогою зовнішніх або екстернальних (правових і моральних) соціальних санкцій (нагорода – за дотримання норм, кара – за відхилення від них) [4, с. 173]. Це досить несподіване розуміння для східно-європейських підвидів правових шкіл та соціології права. Але воно стало традиційним для західної правової школи. Тут індивідуальна поведінка та самоконтроль людини не є просто об’єктом правового чи морального управління, а вважається складовою зворотного впливу на суб’єктів соціального контролю. Власне, людина, а не лише соціальні групи, еліти, класи тощо є суб’єктом соціального контролю. Здається, що визначення О.В. Мазурика у “східному стилі” знімає напругу щодо розуміння ролі індивіда в соціальному контролі, але питання залишається відкритим. У нашому розумінні варто користуватися переважно східною інтерпретацією соціального контролю, у якій місце індивіда в останньому розглядається традиційно для східноєвропейських правових шкіл.

У сучасній правовій літературі традиційна концепція соціального контролю у сфері виконавчої влади зберігає свої позиції. Д.М. Овсянко зазначає: “соціальний контроль за діяльністю органів влади полягає в тому, що уповноважені на те органи (законодавчої, виконавчої, судової влади) і громадські організації, використовуючи організаційно-правові способи й засоби, виявляють, чи не були допущені в діяльності підконтрольних органів влади і їх посадових осіб будь-які відхилення від законності, а якщо вони є, то своєчасно їх усувають” [5, с. 145].

Є й інші тлумачення соціального контролю, що демонструє настільки це поняття широке в трактуванні, а складність розуміння його змісту й форм закладені апіорі. Між іншим, у світовій науці визнається, що поняття соціального контролю залишається недостатньо визначеним, хоча актуальність наукового розроблення відповідних проблем швидко зростає. Підкреслюється, що при вивченні феноменології соціального контролю необхідно широко використовувати методологічну спадщину правознавців і суспільствознавців минулого й сьогодення, орієнтуючись на певну парадигму й традицію [6, с. 44].

У цілому соціальний контроль є однією з найважливіших функцій державного управління, яка дозволяє не лише виявити, а й запобігти відхиленню, помилці й недоліку, що виникають у соціальній організації суспільства. Допомогає шукати нові резерви й можливості для розвитку, стабільності та порядку. Але розуміння формального (державного) контролю як основного різновиду соціального є просто традицією правознавчих досліджень, що історично орієнтовані на державу. Розвиток теорії соціального контролю в правознавстві пов'язаний із конвергенцією підходів і комплексним, а головне – емпірично обґрунтованим розумінням соціального контролю. Першоосновою соціального контролю виступає активність населення, яка проявляється в діяльності громадських рухів та організацій, у засобах масової інформації, у листах, скаргах, заявах громадян. Важливе місце в цьому плані займає громадська думка.

Отже, сьогодні трактування соціального контролю в юридичній, соціологічній та філософській літературі є близьким за змістом і розглядається як механізм саморегуляції в соціальних системах, що здійснюється за допомогою нормативного регулювання поведінки людей. Соціальний контроль – елемент соціальних інститутів, який забезпечує дотримання соціальних норм, правил діяльності, нормативних вимог й обмежень у поведінці. Як елемент соціального управління соціальний контроль діє за принципом зворотного зв'язку. Функція соціального контролю – створення умов для стійкої соціальної системи, збереження соціальної стабільності й водночас позитивних змін у системі. Це вимагає від контролю значної гнучкості, здатності відрізняти за соціальним змістом соціальні відносини від соціальних норм діяльності: дисфункціональні, що завдають суспільству збитків, та необхідні для його розвитку, які важливо заохочувати.

Виходячи із наведеного вище, можна зазначити, що соціальний контроль – це механізм, за допомогою якого суспільство та його складові елементи (групи, організації) забезпечує дотримання певних умов (обмежень), порушення яких завдає збитків функціонуванню соціальної системи. До таких обмежень відносяться правові та моральні норми, звичаї, адміністративні рішення. Дія соціального контролю зводиться, головним чином, до застосування різноманітних санкцій до порушників соціальних обмежень. Одночасно соціальний контроль користується й заохоченнями за дотримання соціальних норм.

Таким чином, аналіз соціального контролю свідчить про те, що контроль має багатофункціональний характер, а різноманітні технології, засоби, форми та методи його реалізації залежать від характеру соціальної організації суспільства. Соціальний контроль – це система суспільних і державних механізмів, завдяки яким підтримуються рівновага, стабільність та суспільний порядок. Соціальний контроль поділяється на державний (формальний) і громадський (неформальний). Але така диференціація не завжди однозначна.

Самі теоретично-правові підвалини соціального контролю в праві доволі слабо розвинені в українській теорії держави та права, втім, і зарубіжна теорія не може похвалитися ґрунтовним розробленням ідеї соціального контролю в праві. Це можна пояснити тим, що означена теорія виступає немов нашарування над доктриною права загалом, і в цій її іпостасі вона сприймалася як вихід за межі права, хоча така думка була неправильною, адже замкнутість права збіднює його наукову перспективу. Теорія соціального контролю в праві так і не змогла перейти межу між формальним і неформальним соціальним контролем, забувши про їхню принципову взаємність та єдність з точки зору реальних суспільних відносин. Очевидно, що теорія соціального контролю більшу частину часу свого існування була соціологічною та до правознавства мала відношення, насамперед,

з точки зору соціології права. І все ж розвиток правознавства поставив дослідників перед фактом, що слід виходити за догматичні межі і шукати пояснень в організації, а ще більше – в законах самоорганізації суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Колодкин Б.В.* Инстинкты и “социальный контроль”: социально-философский анализ / Б.В. Колодкин // Вестник СевНТУ: зб. научн. тр. Серия Философия. – 2011. – Вып. 115. – С. 25–28.
2. *Казимирчук В.П.* Современная социология права : учеб. для вузов / В.П. Казимирчук, В.Н. Кудрявцев. – М. : Юрист, 1995. – 297 с.
3. *Кондов К.В.* Соціальний контроль, як соціальний феномен: порівняльна характеристика соціологічних підходів / К.В. Кондов // Грані. – 2011. – № 1 (75). – С. 104–109.
4. *Мазурик О.В.* Соціальний контроль: базові перспективи концептуалізації соціального аудиту / О.В. Мазурик // Вісник Львівського ун-ту. – 2011. – Вип. 5. – (Серія соціологічна). – С. 169–177.
5. *Овсянко Д.М.* Административное право / Д.М. Овсянко. – М. : Юрист, 1997. – 448 с.
6. *Мишин Г.К.* Налоги и социальный контроль (Политологический и криминологический аспекты) / Г.К. Мишин // Государство и право. – 2000. – № 8. – С. 40–46.

Отримано 24.04.2015

УДК 343.139:342.7

Ш. Халилова,
 докторант кафедры международного частного права
 и европейского права Бакинского
 государственного университета

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПОМОЩЬ КАК ОСНОВНАЯ ГАРАНТИЯ НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

В статье юридическая помощь как основная гарантия на справедливое судебное разбирательство подробно анализируется на основе практики Комитета по правам человека, Европейского суда по правам человека и внутригосударственного законодательства Азербайджанской Республики. Подчеркивается, что использование помощи защитника является неотъемлемым правом обвиняемого. Использование же адвоката по назначению является правом только тогда, когда это необходимо в интересах правосудия.

Ключевые слова: юридическая помощь, справедливое судебное разбирательство, Комитет по правам человека, защитник, международный пакт, уголовное разбирательство, права и обязанности, представительство, судебный иск, практика, гражданский процесс, гарантия, Европейский суд по правам человека, интересы правосудия, адвокат, законодательство, гражданский процессуальный кодекс, уголовно-процессуальный кодекс, бесплатная юридическая помощь.

У статті юридична допомога як основна гарантія на справедливий судовий розгляд детально аналізується на основі практики Комітету з прав людини, Європейського суду з прав людини та внутрішньодержавного законодавства Азербайджанської Республіки. Підкреслюється, що використання допомоги захисника є невід'ємним правом обвинуваченого. Використання ж адвоката за призначенням є правом тільки тоді, коли це необхідно в інтересах правосуддя.

Ключові слова: юридична допомога, справедливий судовий розгляд, Комітет з прав людини, захисник, міжнародний пакт, кримінальний розгляд, права та обов'язки, представництво, судовий позов, практика, цивільний процес, гарантія, Європейський суд з прав людини, інтереси правосуддя, адвокат, законодавство, цивільний процесуальний кодекс, кримінально-процесуальний кодекс, безкоштовна юридична допомога.

In the paper legal aid as the main guarantee of a fair trial is analyzed on the basis of a detailed analysis of the practice of the Human Rights Committee, the European Court of Human Rights and the domestic legislation of the Azerbaijan Republic. It is emphasized that the use of the assistance of counsel is an inalienable right of the accused person. Use of the appointed attorney is the right only when it is necessary for the interests of justice.

Keywords: legal aid, fair trial, Human Rights Committee, defender, International Covenant, criminal proceedings, rights and duties, representation, lawsuit, practice, civil process, guarantee, the European Court of Human Rights, interests of justice, attorney, law, Civil Procedural Code, Criminal Procedural Code, free legal aid.

Юридическая помощь является одной из основных гарантий, связанных с правом на справедливое судебное разбирательство, закрепленной в международных договорах в области прав человека.

Целью работы является анализ права на юридическую помощь, его особенностей и взаимосвязи с правом на справедливое судебное разбирательство как одной из основных гарантий соблюдения прав человека при судебном процессе.

Представляя интересы людей и организаций в судах различных инстанций, очень важным элементом, влияющим на успех в судебном споре, является юридическая подготовка сторон. При этом вовсе не имеется в виду, что каждый гражданин должен иметь профессиональную подготовку на случай, если ему вдруг придется однажды оказаться в суде. Хотя, безусловно, определенный уровень правовой культуры должен быть у каждого, включая несовершеннолетних, однако, для полноценного представления интересов в суде этого не достаточно. В данном случае имеется в виду профессиональная юридическая помощь, которую каждая сторона в судебном споре должна иметь возможность получить. Такой подход юридической помощи обуславливается тем фактом, что данная помощь является составляющей частью справедливого судебного разбирательства.

В статье 61 Конституции Азербайджанской Республики, которая называется "Право на получение юридической помощи", устанавливается: "Каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно, за счет государства. У каждого лица с момента задержания, заключения под стражу, предъявления обвинения в совершении преступления со стороны компетентных государственных органов есть право пользоваться помощью защитника" [5, с. 16]. Что касается права на справедливое судебное разбирательство, то в данном вопросе Конституция Азербайджанской Республики не устанавливает никаких норм.

Об установлении норм на право справедливого судебного разбирательства Международный пакт о гражданских и политических правах устанавливает, что:

"14.1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе, на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

14.3. Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства:

b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником;

d) быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом таком случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника".

Согласно 13-ому комментарию к статье 14 [4] Комитет по правам человека разъясняет следующие вопросы:

1. Справедливое и публичное разбирательство – Комитет по правам человека утверждает, что все положения, установленные в статье 14, направлены на обеспечение надлежащего правосудия и с этой целью закрепляют права отдельных лиц. К примеру, можно привести такие права, как равенство перед судами и

трибуналами, право на справедливое и публичное разбирательство компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным законом. Далее объясняется, что второе предложение пункта статьи 14.1 предусматривает, что “каждый имеет право на справедливое и публичное разбирательство”. А согласно третьему пункту определяются уголовные обвинения на основе справедливого разбирательства. Тем не менее, требования третьего пункта считаются минимальными гарантиями, соблюдение которых не всегда достаточно для обеспечения справедливого разбирательства, как это предусмотрено в первом пункте.

2. Рассмотрение предъявляемого уголовного обвинения и прав и обязанностей в судебном процессе – Комитет по правам человека отмечает, что “статья 14 применяется не только к процедурам рассмотрения уголовных обвинений против отдельных лиц, но также и к процедурам для определения их прав и обязанностей в судебном процессе”. Конечно же, проблема состоит в выяснении и толковании понятия “судебного иска”, но, к сожалению, судебная практика не очень полезна в этом случае. Данный вопрос обсуждался в отношении работы в соответствии анти-дискриминационных законов о недееспособности и депортации, но никаких ясностей не было достигнуто. Тем не менее, более чем ясно, что при толковании термина “судебный иск” данное понятие включает также характер прав и соответствующие права не ограничиваются только правами по уголовному делу. В деле Кюрри против Ямайки Комитет по правам человека постановил, что некоторые гражданские дела также могут согласоваться с требованиями статьи 14.3(d) о бесплатной юридической помощи.

3. Достаточное время и условия – Право на справедливое судебное разбирательство является правом всех лиц, обвиняемых в совершении уголовного преступления, с достаточным временем и возможностями для подготовки защиты, который требует, чтобы обвиняемый и его адвокат могли получить соответствующую информацию, в том числе документы и другие доказательства, которые могли бы помочь подготовить обвиняемому защиту на всех стадиях разбирательства, в том числе в досудебном разбирательстве и во время апелляции. В 13-ом комментарии Комитета по правам человека подчеркивается, что возможности “должны включать доступ ко всем документам и другим доказательствам, которые обвиняемый потребует, чтобы подготовить свою защиту, а также возможность общаться с адвокатом”. Согласно комментарию, обвиняемый должен иметь возможность воспользоваться услугами адвоката. Тем не менее, нет прямой ссылки на юридическую помощь в этом контексте.

4. Собственный адвокат – так как, доверие и конфиденциальность между обвиняемым и его адвокатом является важным элементом данного права, обвиняемый в целом может выбрать адвоката, который будет его представлять. На практике Комитет по правам человека несколько раз установил, что это право было нарушено, когда обвиняемый получил только список военных юристов, из которых можно было выбрать, и обвиняемый был вынужден принять назначенного военного юриста, хотя гражданский адвокат был готов представлять его интересы [2].

Если адвокат назначается представлять обвиняемого бесплатно, то обвиняемый не имеет абсолютного права выбора. Однако в случаях смертной казни Комитет по правам человека заявил, что суд должен отдавать предпочтение назначению адвоката, выбранного обвиняемым, в том числе для апелляции, даже если это требует закрытия заседания [8].

5. Иметь правовую помощь, назначенную обвиняемому, когда этого требуют интересы правосудия – если у человека нет собственного адвоката, он должен

иметь назначенного адвоката. В то время как в соответствии со статьей 8.2(e) Американской конвенции по правам человека право на назначенного адвоката является неотъемлемым, то в соответствии со статьей 14.3(d) Международного пакта о гражданских и политических правах, а также со статьей 6.3 Европейской конвенции о правах человека, данное право обуславливается интересами правосудия. Комментируя вопрос о юридической помощи, Комитет по правам человека отмечает, что “не всегда можно получить достаточную информацию, касающуюся охраны права обвиняемого в отношении определения любого уголовного обвинения, также информацию о том, как правовая система обеспечивает его право или защищает обвиняемого с помощью собственного адвоката”. Государство обязано обеспечить обвиняемого бесплатным адвокатом при соблюдении двух условий. Первое, требуют ли интересы правосудия назначение адвоката на основе серьезности правонарушения, в том числе потенциального приговора и сложности дела. Второе условие заключается в том, что обвиняемый не имеет достаточных средств для оплаты за услуги адвоката [9, с. 429]. В деле Генри и Дуглас против Ямайки [3] Комитет по правам человека установил, что интересы правосудия требуют назначения адвоката на всех этапах разбирательства для людей, обвиняемых в преступлениях, наказуемых смертной казнью, если обвиняемый не имеет собственного адвоката. В деле О.Ф. против Норвегии [7] обвиняемому было отказано в правовой помощи государством-участником в защите обвинения по нарушении правил дорожного движения. Норвегия утверждал, что не было нужды поднять иск против государства в соответствии со статьей 14.3(d), так как подразумевалось только тривиальность преступления. Комитет по правам человека согласился с государством и установил, что обвиняемому не удалось показать, что в данном случае интересы правосудия потребовали бы назначения адвоката за счет государства.

Другим случаем в Комитете по правам человека, в котором был поднят вопрос об интересах правосудия, является Линдон против Австралии [6]. Это дело также было отклонено как неприемлемое в соответствии со статьей 2 Факультативного протокола к Международному пакту 1966 г. Дело было прекращено в связи с тем, что по мнению Комитета обвиняемый для целей приемлемости не обосновал свое заявление о том, что интересы правосудия требуют назначения юридической помощи. Касательно данного вопроса Комитет по правам человека в своих заключительных замечаниях в отношении доклада Словакии с сожалением отметил, что внутреннее законодательство данного государства подразумевает заявление о правовой помощи только тогда, когда преступления привлекают потенциальные приговоры от пяти лет осуждения. Другой вопрос, связанный с правовой помощью, – качество представительства. Данный вопрос рассматривается в 13-ом комментарии Комитета по правам человека, где отмечается, что адвокаты должны иметь возможность консультировать и представлять своих клиентов в соответствии с установленными профессиональными нормами и выносить суждения без каких-либо ограничений, влияния и давления или неправомерного вмешательства с любой стороны. Юрисдикция Комитета по правам человека также определяет, что, когда обвиняемый представляется назначенным адвокатом, власти обязаны принимать меры для обеспечения того, чтобы обвиняемый эффективно представлялся. Кроме того, когда адвокат представляет обвиняемого по апелляции, эффективная помощь, по мнению Комитета по правам человека, должна включать консультацию с адвокатом о намерении отказа или подачи апелляции. Если назначенный адвокат не является эффективным, власти должны его заменить.

Комитет по правам человека также отметил свое беспокойство в связи с отсутствием эффективных мер по обеспечению защиты бедных людей, обвиняемых в тяжких уголовных преступлениях, в частности, в государственных судах.

Другое важное направление в отношении взаимосвязи юридической помощи с справедливым судебным разбирательством закреплено в Европейской конвенции о защите прав и основных свобод человека 1950 г. Статья 6 Конвенции о правах человека определяет право на справедливое судебное разбирательство:

1. Каждый человек имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

3. Каждый человек, обвиняемый в совершении уголовного преступления, имеет как минимум следующие права:

- b) иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты;
- c) защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника или, если у него нет достаточных средств для оплаты услуг защитника, иметь назначенного ему защитника бесплатно, когда того требуют интересы правосудия;
- e) пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке.

Вопрос юридической помощи прямым образом закреплен в статье 6.3(c) также его значение косвенно признается в контексте “справедливости” и необходимости адекватных возможностей в соответствии с пунктами 1 и 3(b).

Европейский суд по правам человека и Европейская комиссия по правам человека изучали и рассматривали вопрос о юридической помощи в контексте статьи 6 Конвенции. Несмотря на то, что право на юридическую помощь в гражданских делах прямым образом не закреплено, однако, часто подразумевается в соответствии с доктриной “усмотрения”. Так, государства имеют значительное количество средств, которые они используют, чтобы удовлетворить требование обеспечения эффективного доступа к правосудию. Ограничения на доступ к правовой помощи в гражданских делах не нарушают требования статьи 6 (1), если суды не находят фактов, что отсутствие правовой помощи привело к отказу в доступе к эффективному суду.

Юридическая помощь в уголовных делах. Гарантия юридической помощи, закрепленная в статье 6.3 не абсолютная. Толкование статьи 6 по прецедентному праву Европейского суда по правам человека указывает, что обязанность государства-участника предоставлять бесплатную юридическую помощь основана на двух требованиях: финансовое состояние и интересы правосудия. Государство обязано обеспечить бесплатную юридическую помощь лицу, обвиняемому в совершении уголовного преступления, только если этот человек не имеет достаточных средств, чтобы воспользоваться службой адвоката [1].

Хотя ни Европейская комиссия по правам человека, ни Европейский суд по правам человека не указали, кто обладает достаточными средствами, суд постоянно использует определенные критерии для определения, отвечает ли лицо этому требованию. Такие критерии включают в себя конкретные обстоятельства дела, происхождение лица, экономическую ситуацию в стране и т.д.

Государство обязано предоставить юридическую помощь лицу, не имеющему достаточных средств, чтобы нанять адвоката, только если это необходимо в интересах правосудия. При определении “интересы правосудия” суд рассматривает серьезность потенциального наказания, а также другие факторы, такие как сложность судебного разбирательства, общественная значимость вопроса, способность обвиняемого

понять дело и способность истца, не имеющего адвоката, предоставить свою собственную правовую защиту.

Право на юридическую помощь используется на всех стадиях уголовного судопроизводства, в том числе предварительного следствия и судебного разбирательства до и во время апелляционного производства. В деле Мюррей против Соединенного Королевства Европейский суд признал, что право на справедливое судебное разбирательство, как правило, требует, чтобы обвиняемый имел право на адвоката на начальных стадиях полицейского расследования. В этом случае суд установил, что отказ обвиняемому на доступ к адвокату в течение первых 48 часов после его ареста нарушает статью 6 Европейской конвенции. В деле Максвелл против Соединенного Королевства Суд постановил, что во время апелляции обвиняемого, который был приговорен к пяти лет лишения свободы, он должен был быть обеспечен бесплатным адвокатом. Право на юридическую помощь не распространяется на гарантирование обвиняемому права на выбор своего официального адвоката или на консультации судом по вопросу о выборе адвоката.

Согласно Уголовно-процессуальному Кодексу Азербайджанской Республики участие защитника в уголовном процессе должно быть обеспечено в следующих случаях: по требованию подозреваемого или обвиняемого; при обострении у подозреваемого или обвиняемого душевной болезни или выявлении у него временного душевного расстройства в момент осуществления производства по уголовному преследованию; при не владении подозреваемым или обвиняемым языком, на котором ведется уголовное судопроизводство; если подозреваемому или обвиняемому вменяется совершение особо тяжкого преступления; при задержании подозреваемого или обвиняемого или применении к обвиняемому меры пресечения в виде ареста; при наличии противоречий между законными интересами обвиняемых, когда у одного из них имеется защитник; при осуществлении уголовного преследования в отношении лица, которое подозревается или обвиняется в совершении предусмотренного уголовным законом деяния в состоянии невменяемости; в случае недееспособности подозреваемого или обвиняемого и другие [11].

Юридическая помощь в гражданских делах. Как уже упоминалось выше, право на доступ к суду не является абсолютным. Несмотря на некоторые ограничения, Европейский суд гарантирует права, которые практичны и эффективны, следовательно, право, закрепленное в статье 6.1, должно обеспечиваться государством в отношении эффективного доступа к судам.

Юридические или фактические ограничения этого права могут быть установлены в нарушении Европейской конвенции, если они препятствуют способности заявителя на эффективное право доступа к правосудию. Фактические ограничения включают вопрос об уплате чрезмерных судебных пошлин.

Для выполнения своих обязательств в соответствии со статьей 6.1 государства обязаны принимать позитивные меры для обеспечения эффективного права доступа к судам для всех.

Конвенция прямым образом не предусматривает право на бесплатную юридическую помощь по гражданским делам. Однако в деле Эйри против Ирландии суд постановил, что в некоторых обстоятельствах Европейская конвенция может потребовать юридическую помощь бедных истцов в гражданских спорах. В соответствии со статьей 6.1 государства обязаны гарантировать каждому человеку “эффективное право” на доступ к суду.

Статья 67 Гражданского процессуального кодекса Азербайджанской Республики также предусматривает, что в судах кассационной инстанции, в случае

подачи дополнительной кассационной жалобы на судебные акты, при пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам, лица, участвующие в деле, участвуют в суде только в присутствии адвоката. Не предусматривается обязательное участие адвоката в первой инстанции (11).

В связи с анализом вышеупомянутой практики Комитета по правам человека и Европейского суда по правам человека, различных международных документов, таких как Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека, а также внутрисударственного законодательства Азербайджанской Республики, можно констатировать о том, что данная практика, международная практика и нормотворчество находятся на самом высшем уровне, хотя практика в этой области зависит, в основном, от решений и постановлений Комитета по правам человека и Европейского суда по правам человека. Важен тот факт, что в законодательстве Азербайджанской Республики существуют некоторые положения предоставления юридической помощи в уголовном и гражданском судопроизводстве. Однако принятие отдельного закона о юридической помощи как составная часть и гарантия справедливого судебного разбирательства в Азербайджанской Республике как в уголовных, так и в гражданских делах является первостепенным вопросом. Законопроект о бесплатной юридической помощи должен предполагать, что такую помощь от государства могут получать малообеспеченные и социально уязвимые слои населения. При этом должно быть обращено внимание на вопросы качества услуг, отсутствие достаточного числа адвокатов в регионах, создание на местах структур по оказанию бесплатной юридической помощи.

В целом использование помощи защитника является неотъемлемым правом обвиняемого. Использование же адвоката “по назначению суда” является правом только тогда, когда это необходимо в интересах правосудия.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Артико против Италии. – Series A. – Vol. 37 (1). – 13 May 1980.
2. Бургос против Уругвая (R.12/52). – 29 July 1981. – Report of the HCR (A/36/40) 1981.
3. Генри и Дуглас против Ямайки (571/1994). – 26 July 1996. – UN Doc. CCPR/C/57/D/571/1994.
4. Комитет по правам человека. Общий Комментарий 13, статья 14 (21-я сессия, 1984). U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 14 (1994).
5. Конституция Азербайджанской Республики. – Баку : Изд-во “Юридическая литература”, 2015. – 54 с.
6. Линдон против Австралии (646/1995) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://precedent.in.ua/index.php?id=1422549289>.
7. О.Ф. против Норвегии (158/83).
8. Пинту против Тринидада и Тобаго (232/1987). – 20 July 1990. – Report of the HRC, (A/45/40). – Vol. II. – 1990.
9. *Morgan C.* Where Are We Now With EU Procedural Rights? *European Human Rights Law Review*. – 2012. – p. 427–432.
10. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.echr.coe.int.
11. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.e-qanun.az.
12. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.un.org.

Отримано 17.06.2015

Д.А. Агалиева,
докторант Института философии
и права Национальной академии наук Азербайджана

ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА МЕЖДУНАРОДНОГО ТУРИСТСКОГО ПРАВА

В статье отмечается, что в современный период международный туризм является одной из наиболее динамично развивающихся областей мировой экономики. Относительно юридической природы международного туристического права автор, анализируя различные подходы, имеющиеся в юридической литературе, приходит к заключению о том, что правовое регулирование международного туризма представляет собой определенную целостную систему взаимодействия международного права, международного частного права и норм национального права различных стран.

Ключевые слова: юридическая природа, правовое регулирование, международное туристическое право, подотрасль права, отрасль права.

У статті наголошується, що в сучасний період міжнародний туризм є однією з найбільших галузей світової економіки, яка динамічно розвивається. Що стосується юридичної природи міжнародного туристичного права, автор, аналізуючи різні підходи, наявні в юридичній літературі, робить висновок про те, що правове регулювання міжнародного туризму становить певну цілісну систему взаємодії міжнародного права, міжнародного приватного права і норм національного права різних країн.

Ключові слова: юридична природа, правове регулювання, міжнародне туристське право, підгалузь права, галузь права.

Paper notes that during the modern period international tourism is one of the fastest growing fields of the world economy. Concerning the legal nature of international tourism law, the author, analyzing the different approaches available in the legal literature, arrives at a conclusion that the legal regulation of international tourism is a definite integral system of interaction of international law, private international law and national law of different countries.

Keywords: legal nature, legal regulation, international tourist law, sub-sector law, branch of law.

Международный туризм является одной из наиболее динамично развивающихся областей мировой экономики в целом. Так, примерно за последние три десятилетия общее число туристов во всем мире увеличилось почти в 4 раза, а доходы от сферы туризма – более чем в 25 раз. Являясь весьма высокодоходной отраслью, туризм после нефтегазодобывающей, химической и пищевой промышленности входит в четверку крупнейших экспортных отраслей, а во многих развивающихся странах является ведущей отраслью национальной экономики. При этом состояние современной мировой туристической индустрии, несмотря на трудности последних лет, связанные с мировым экономическим кризисом, сохраняет позиции одного из самых крупных и высокодоходных секторов мировой экономики. Так, на долю одного лишь туризма приходится примерно 30 % мировой

торговли услугами, 6 % всего экспорта товаров и услуг, около 7 % мировых капиталовложений и 10,5 % мирового ВВП. По данным Всемирной Туристской Организации, опубликованным в апреле 2015 года, по итогам 2014 года количество международных туристических поездок составило более 1 млн 135 тыс. (рост на 4,4 %), а доходы от туризма превысили 1,5 трлн долл. США (рост на 3,7 %) при общем обороте мировой туристической индустрии более 8 трлн долл. США [15]. Согласно прогнозам Всемирного совета по туризму и путешествиям ожидается устойчивый рост туризма в период с 2009 по 2020 годы в среднем на 4,4 % в год.

Динамично происходящие процессы развития международного туризма объективно делают необходимой правовую регламентацию данной области международных отношений. Процесс формирования и последующего развития правовых норм, направленных на регламентацию международного туризма обуславливает потребность определения правовой природы, а также места и роли этих норм в системе правового регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением туристской деятельности в целом.

Прежде всего, необходимо подчеркнуть, что одной из основных особенностей туристической деятельности является ее экономический характер. С.В. Дементьева отмечает, что туризм и международные путешествия как одна из форм международных экономических отношений приобрели в современных условиях огромные масштабы и стали оказывать существенное влияние на политические, экономические и культурные связи между государствами [5, с. 10]. Азербайджанские ученые А.И. Алиев и Е.З. Асланов подчеркивают, что международный туризм в соответствующей сфере объединяет в себе экономические и гуманитарные факторы, а это дает возможность для заключения, что международные экономические отношения являются основой как международных туристических отношений, так и их дальнейшего развития [1, с. 19].

Это обстоятельство, в свою очередь, предопределяет определенную взаимосвязь и в сфере правового регулирования этих отношений с международным экономическим правом. Другой азербайджанский ученый Е.А. Алиев как предмет международно-правового регулирования международные туристические отношения относит к одной из разновидностей международных межгосударственных экономических отношений, а международное туристическое право, также как и международное торговое право, международное инвестиционное право, международное финансово-валютное право, международное транспортное право, международное право интеллектуальной собственности, международное таможенное право и международное налоговое право, рассматривает его в качестве одной из подотраслей международного экономического права [2, с. 54]. При этом он отмечает, что подотрасли соответствующей отрасли права должны отвечать четырем условиям, а именно подотрасли права должны иметь: 1) свой отдельный предмет регулирования; 2) свой метод регулирования; 3) специальные правовые принципы; 4) свою общую часть подотрасли [2, с. 39–40]. К сожалению, далее Е.А. Алиев не рассматривает каждое из вышеперечисленных условий применительно к международному туристическому праву. Так, не вызывает никаких сомнений наличие в международном туристическом праве своего предмета регулирования. Вместе с тем, трудно определить, если это вообще возможно, в чем же состоит особенность своего метода регулирования в международном туристическом праве. В отличие от внутреннего права в международном праве имеется один метод правового регулирования, который заключается в соглашении между его субъектами, независимо от предмета регулирования. В целом это классическое положение в юридической доктрине не подвергается сомнению и в современный период. Так,

немецкий юрист Вольфганг Граф Витцум отмечает, что глобально признанной наднациональной суверенной власти, как и прежде, не существует. Международный правопорядок имеет, следовательно, координационно-правовую, а не субординационно-правовую структуру, то есть “горизонтальную”, а не “вертикальную” структуру [11, с. 6]. Вообще, следует отметить, что методы правового регулирования, используемые в национальной правовой системе и в системе международного права, существенным образом отличаются один от другого. Поэтому, как справедливо полагает И.И. Лукашук, механическое распространение действия норм той или иной системы права на отношения, являющиеся объектом правового регулирования другой системы права, не могут дать положительный результат [7, с. 95]. В принципе можно согласиться с положением о том, что международное туристическое право имеет свои специальные принципы. Вместе с тем, также остается открытым вопрос, имеет ли международное туристское право свою общую часть, и если да, то что конкретно входит в эту общую его часть, а что в его особенную часть. Таким образом, вопрос о том, можно ли причислить международное туристское право к подотраслям международного экономического права, остается открытым и требует своего дальнейшего исследования.

С.В. Дементьева говорит о международном туристическом праве как о самостоятельном институте международного права. При этом она под понятием института международного туристического права понимает совокупность принципов и норм, регулирующих деятельность государств в области туризма и международных путешествий в целях удовлетворения широкого круга культурных и духовных потребностей человека, отмечая, что предмет института международного туристского права составляет отношения партнерства и сотрудничества между международными и национальными организациями в области туризма и международных путешествий, а в качестве субъектов данного института выступают государства и международные организации [5, с. 10–11]. Вместе с тем, остается неясным, если предположить, что действительно международное туристическое право является институтом международного права, какое место этот институт занимает в системе международного права в целом, и составной частью какой отрасли международного права является в частности.

По мнению И.В. Маркиной, если имеется система самостоятельных, достаточно обособленных и значимых межгосударственных или смешанных международных отношений в сфере туризма, требующих своей правовой регламентации, то можно констатировать наличие процесса формирования такой отрасли международного публичного права, как международное туристское право [10, с. 176]. Однако каких-либо существенных доводов, свидетельствующих в пользу такой аргументации, она не приводит.

А.И. Алиев и Е.З. Асланов отмечают, что правовое регулирование международных отношений, возникающих в процессе международной туристской деятельности, осуществляется с помощью принципов общего и частного международного права, в том числе соответствующих правовых норм. И далее заключают, что это обстоятельство, свидетельствуя о сложном характере международных туристских отношений, полностью подтверждает утверждения о формировании комплексной подотрасли международного права. Таким образом, они рассматривают международное туристское право как комплексную подотрасль международного права [1, с. 58]. Следует отметить, что в юридической литературе отмечают наличие такого рода комплексных образований. Так, применительно к международному праву впервые понятие комплексной отрасли выдвинул С.А. Малинин, который под этой дефиницией понимает объединение норм, относящихся к различным

отраслям права [8, с. 9]. П.Н. Бирюков также указывает, что: “Некоторые отрасли и институты международного права носят комплексный характер: значительная часть норм этих образований входит в состав двух или нескольких отраслей международного права или институтов. Так, нормы института консульской защиты граждан, задержанных в иностранном государстве за совершение преступления, имея свою “основную прописку” (С.С. Алексеев) в отрасли “право внешних сношений”, входят в состав и международного гуманитарного права, и права международного сотрудничества в борьбе с преступностью” [3, с. 6]. Однако следует отметить, что С.А. Малинин и П.Н. Бирюков говорят о комплексных международно-правовых образованиях, в которых объединены юридические нормы международно-правового характера. А.И. Алиев и Е.З. Асланов же ведут речь о комплексной подотрасле международного права, исходя из посылки о том, что правовое регулирование международных отношений, возникающих в процессе международной туристической деятельности, осуществляется с помощью принципов общего и частного международного права. Таким образом, можно заключить, что они исходят из концепции о единой природе норм международного публичного и частного права. Одним из сторонников данной концепции был С.Б. Крылов, который отмечал, что вопросы международного частного и публичного права относятся к одной отрасли права – международному праву в широком смысле слова [6, с. 30]. Другой сторонник данной концепции С.А. Малинин также подчеркивает, что в системе международного права (в широком смысле слова) объективно существуют две основные самостоятельные отрасли права: 1) международное публичное право; 2) международное частное право [8, с. 7]. Похожей точки зрения придерживается и В.И. Маргиев [9, с. 75]. Как отмечает Е.Т. Усенко, на той же позиции стояли М.А. Плоткин, В.Э. Грабарь, А.М. Ладыженский, В.И. Менжинский и некоторые другие авторы [12, с. 82]. Азербайджанский ученый Л.Г. Гусейнов также упоминает, что иногда понятие международного права используется в широком смысле и сюда включают две автономные нормативные комплексы и научные отрасли международного публичного права и международного частного права [4, с. 8]. Английский юрист Малькольм Шоу также подчеркивает, что международное право само подразделяется на коллизионное право (или как его иногда называют международное частное право) и международное публичное право (международное право). Первое применится в случаях в пределах конкретных правовых систем с наличием иностранного элемента, касаясь вопросов применения иностранного права или роли иностранных судов. Например, если два англичанина заключают договор во Франции относительно продажи товаров, находящихся в Париже, английский суд применит французский закон в отношении действительности этого договора. В отличие от этого, международное публичное право является не просто дополнением такого правопорядка, а отдельной системой в целом [14, с. 1–2].

Вместе с тем, большинство авторов придерживаются “цивилистической концепции” относительно юридической природы международного частного права [11, с. 22; 13, с. 97].

Несмотря на тесную связь между международным публичным правом и международным частным правом (например, наличие общих источников), правовая природа международно-правовых норм отличается от международных частных правовых норм. Не вызывает сомнения, что правовые нормы, возникающие, скажем, после принятия международных договоров и других международных актов нормативного содержания, направленных на регламентацию отношений в области международного туризма, носят международно-правовой характер. И, соответственно, такие нормы по своей юридической природе относятся к международно-правовым нормам. Вместе с тем, в основном субъектами конкретных право-

отношений в области международного туризма являются физические и юридические лица различных стран. В этом случае возникающие правоотношения будут относиться к сфере международного частного права и других отраслей внутригосударственного права. Например, при заключении договора, связанного с оказанием туристских услуг между организациями-юридическими лицами различных стран, отношения между ними могут регламентироваться нормами права, относящимися к различным отраслям национального права той или иной страны, в зависимости от условий договора. Это могут быть нормы гражданского, коммерческого, таможенного, налогового, транспортного, банковского и т.д. права.

По нашему мнению, понятие международное туристское право объединяет несколько групп юридических норм, относящихся к различным системам права (международно-правовые нормы, нормы международного частного права, нормы внутреннего права различных государств), которые функционально взаимосвязаны и служат достижению одной и той же цели на различных уровнях правового регулирования и различными правовыми способами. Следовательно, правовое регулирование международного туризма представляет собой определенную целостную систему взаимодействия международного права, международного частного права, норм национального права различных стран.

Необходимо также подчеркнуть, что система права вообще и система международного права в частности не является тождеством системы науки права. Следует отметить, что науке свойственна функция раскрытия сущности предмета (объекта) исследования, она имеет свою закономерную и логическую структуру, свои приемы, способы и методы. Поэтому нормы, которые объединены в какое-либо образование с целью удобства научного изучения, необязательно отражают существующие различные взаимосвязи в системе правовых норм.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Алиев А.И.* Международное туристское право / А.И. Алиев, Э.З. Асланов. – Баку, 2007. – 440 с. (на азерб. языке)
2. *Алиев Э.А.* Международное экономическое право : учебник / Э.А. Алиев. – Баку, 2012. – 648 с. (на азерб. языке)
3. *Бирюков П.Н.* Международное право : учебное пособие / П.Н. Бирюков. – М. : Юристъ, 1998. – 258 с.
4. *Гусейнов Л.Г.* Международное право : учебник / Л.Г. Гусейнов. – Баку, 2012. – 368 с. (на азерб. языке)
5. *Дементьева С.В.* Правовые основы отечественного и международного туризма : учебное пособие / С.В. Дементьева. – Томск : Изд. ТПУ, 2002. – 114 с.
6. *Крылов С.Б.* Международное право : учебник для юрид. институтов и факультетов / С.Б. Крылов. – М. : Юриздат, 1947. – 213 с.
7. *Лукашук И.И.* Международно-правовое регулирование международных отношений / И.И. Лукашук. – М. : Междунар. отношения, 1975. – 173 с.
8. *Малинин С.А.* Мирное использование атомной энергии. Международно-правовые вопросы / С.А. Малинин. – М. : Междунар. отношения, 1971. – 174 с.
9. *Маргиев В.И.* О системе международного права / В.И. Маргиев // Правоведение. – Л. : Изд-во Ленингр. ун-та, 1981. – № 2. – С. 75–81.
10. *Маркина И.В.* Развитие международного туристического права и проблемы его осуществления / И.В. Маркина // Сборник трудов молодых ученых НОУ ВПО «Университет управления «ТИСБИ». – Казань : НОУ ВПО «Университет управления «ТИСБИ», 2013. – С. 175–183.
11. *Международное право* / Вольфганг Граф Витцум и др., пер. с нем. – М. : Инфотропик Медиа, 2011. – 992 с.
12. *Усенко Е.Т.* Международное и внутригосударственное право / Е.Т. Усенко // Советский ежегодник международного права, 1977. – 1979. – С. 57–90.
13. *Фельдман Д.И.* О системе международного права / Д.И. Фельдман // Советский ежегодник международного права, 1977. – 1979. – С. 91–114.
14. *Shaw M.N.* International law / M.N. Shaw. – Cambridge University Press, 2003. – 1288 p.
15. Exports from international tourism rise to US\$ 1.5 trillion in 2014// World Tourism Organization UNWTO [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www2.unwto.org>.

Отримано 07.04.2015

Г. Шюкюров,
диссертант кафедри Міжнародного
частного права і європейського права
Бакинського державного університету

ИНТЕРНЕТ-ПРАВО И СВОБОДА ИНФОРМАЦИИ

В статье указывается, что интернет является незаменимым технологическим средством в общении людей, поиске информации, свободе выражения мыслей, создании важных возможностей для рациональной реализации прав человека, предоставлении большей, по сравнению с другими информационными технологиями, свободы пользователям, вопросах полноценного обеспечения свободы информации человека и гражданина. Наряду с положительными приведены и некоторые негативные особенности Интернета, создающие угрозу безопасности. Так, подчеркивается необходимость обеспечения информационной безопасности для защиты от возникновения новых видов преступности, связанных со злоупотреблением информационными технологиями, от случаев использования сети Интернет для пропаганды идеологии терроризма.

Ключевые слова: интернет-право, свобода информации, информационная безопасность, социальные сети, компьютерные преступления, киберпреступность, телекоммуникационный провайдер, телекоммуникационные операторы.

У статті зазначається, що Інтернет є незамінним технологічним засобом у спілкуванні людей, пошуку інформації, свободі вираження думок, створенні важливих можливостей для раціональної реалізації прав людини, надання більшої, у порівнянні з іншими інформаційними технологіями, свободи користувачам, питаннях повноцінного забезпечення свободи інформації людини і громадянина.

Разом з позитивними наведені і деякі негативні особливості Інтернету, що створюють загрозу безпеці. Так, підкреслюється необхідність забезпечення інформаційної безпеки для захисту від виникнення нових видів злочинності, пов'язаних зі зловживанням інформаційними технологіями, від випадків використання мережі Інтернет для пропаганди ідеології тероризму.

Ключові слова: інтернет-право, свобода інформації, інформаційна безпека, соціальні мережі, комп'ютерні злочини, кіберзлочинність, телекомунікаційний провайдер, телекомунікаційні оператори.

In the paper Internet is researched as a unique technological mean, entitling more freedoms for users and fully providing freedom of information for humans and citizens in comparison with other technological means. Also, new opportunities of Internet, on providing communication among the people, searching for information, freely expressing thoughts and effectively realizing and protection other rights, are reviewed.

Along with its positive sides, several negative effects of Internet, intimidating security are also described. Thus, importance of providing internet security against committing the newly developed types of crimes, abusing opportunities of internet and promoting terrorism ideas are mentioned.

Keywords: internet law, freedom of information, information security, social networks, computer crimes, cybercrimes, telecommunication provider, telecommunication operators.

Интернет является средством электросвязи, находящемся в общем пользовании и обеспечивающим передачу информации между компьютерами. Интернет – глобальная сеть, распространяющая массовую информацию в электронном виде. Интернет является основанной на технологии универсального обмена информацией между миллионами людей локальной, национальной, региональной и международной компьютерной сетью. Его можно представить и как средство массовой информации, архивом сведений и библиотекой электронных документов. Сегодня большинство людей, лишившись возможности подключиться к Интернету, испытывают дискомфорт. Ведь Интернет представляет важные для всех пользователей возможности для налаживания контактов, поиска информации, свободного выражения своего мнения, а также рациональной реализации других прав человека. В этом плане создание глобальной сети Интернет оценивается как самое большое изобретение человечества. Возникший в 1969 году в США как государственный проект, служащий военным целям, Интернет очень скоро, отдалившись от первичного предназначения, превратился в общечеловеческую ценность, средство решения накопившихся на протяжении веков проблем, который все более подвержен глобализации и виртуализации [2, с. 43].

С появлением Интернета радикально изменились методы получения и распространения информации. Интернет обеспечивает свободный и беспрепятственный оборот огромных масс информации в глобальном виртуальном пространстве, преодолевая государственные границы. Характеризующийся глобальностью, открытостью, интерактивностью и прочими особенностями, Интернет представляет большую, в сравнении с другими информационными технологиями, свободу пользователю. Так, пользователь может переходить с одного сайта на другой независимо от представившего информационные ресурсы субъекта или провайдера интернет-услуг. В этом плане Интернет является незаменимым и не имеющим аналога феноменом и технологическим средством в обеспечении информационной свободы человека и гражданина.

В ст. 1.0.9 Закона Азербайджанской Республики “О телекоммуникации” телекоммуникационному провайдеру (провайдеру) дается легальное определение как оказывающее телекоммуникационные услуги с использованием сети телекоммуникационного оператора юридическое лицо или занимающееся предпринимательской деятельностью физическое лицо [7, с. 2].

Обобщая технические и социальные подходы, Р.М. Алигулиев и Р.Ш. Махмудов отмечают, что интернет-среда это не просто сопряженные между собой компьютеры и компьютерные сети. Это также связанные между собой люди, являющиеся продуктом их деятельности сведения, веб-страницы, каталоги, навигационные маршруты, компьютерные вирусы и т.д. Глобальная сеть устраняет две главные фундаментальные проблемы – времени и пространства. То есть, главная суть Интернета – это то, что он является феноменом вне времени и пространства. Интернет устраняет временные и пространственные ограничения благодаря двум своим главным функциям – информационной и коммуникационной. Авторы дают Интернету определение как глобальная социально-коммуникативная компьютерная сеть, обеспечивающая коммуникационные потребности индивидов и групп посредством использования телекоммуникационных технологий [2, с. 44].

Одной из стоящих в современную эпоху перед человеческой цивилизацией важнейших и актуальных проблем является именно защита прав человека в контексте глобального информационного общества и сети Интернет. Права человека и интернет-управление неразрывно связаны между собой. Интернет и права человека взаимно дополняют друг друга. Поэтому неверно делить права и свободы

человека на off-line и on-line режимы. ООН провозгласило право подключения к Интернету одним из неотъемлемых прав человека. В принятой ООН 3 июня 2011 года Резолюции указывается, что распространение информации в сети Интернет должно быть максимально свободным.

Интернет выступает не просто как огромный архив и источник информации, но и как средство самовыражения человека. Так, не признавая государственные границы, Интернет раскрывает широкие возможности для свободы высказывания. Тема свободы мысли и слова в Интернете находится в центре внимания международных организаций и широко обсуждается. В законодательствах многих стран мира оскорбление в Интернете классифицируется как преступное деяние. Одним из обеспечивающих реализацию свободы высказывания посредством Интернета факторов является то, что информация уже не связана с физическими объектами или географическими пунктами. Поэтому ни правительства, ни издательства уже не обладают использовавшимися ранее традиционными средствами контроля над информацией. В современную информационную эпоху государства уже не способны воспрепятствовать распространению информации и идей [13, с. 120].

По сути, свобода слова и печати, возможность свободно выражать свои мысли в социальных сетях не должны нарушать права других. Свобода творчества, широкие возможности Интернета не дает никому право оскорблять других, компрометировать деловой авторитет, нарушать этические нормы. Вопрос защиты прав человека приобретает еще большую актуальность именно в условиях столь широкой свободы в Интернете и информационного общества. Дело в том, что по мере информатизации общества люди оказываются в растущей зависимости от информации. А не обеспечение прав человека в Интернете и в информационном обществе способно привести к огромным сотрясениям для общества. В любой стране это определяется на основе сбалансированного соотношения интересов государства, общества и граждан [5].

Согласно ст. 19 Всеобщей декларации прав человека “каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ”. Здесь выражение “любыми средствами” относится и к распространению мыслей и мнений по Интернету. Право “искать” и “распространять” охватывается возможностью поиска и предоставления на сайте ссылки для общего входа, а право “получать” – посредством обмена информацией через электронную почту и загрузкой информации.

Рассмотрев нормы прецедентного права, подготовленного на основе положений ст. 10 Европейской конвенции “О защите прав и основных свобод человека”, можно сделать определенный вывод, связанный с возможностью применения принципов свободы высказывания к Интернету. В решениях Европейского суда по правам человека по данной статье отмечается, что свобода высказывания в Интернете должна обеспечиваться защитой на высоком уровне. Согласно позиции Суда наложение запрета на изложение не пригодных в качестве новостей материалов не является неизбежным. Несмотря на огромные возможности, Интернет отличается более слабой непосредственностью и меньшим подстрекательским характером. Например, произнесенная перед массой оскорбительная речь может создать угрозу для общественного порядка. Однако изложение той же самой речи в Интернете не имеет такой же подстрекательский характер, так как читатели рассредоточены и в пространственном, и в во временном отношении. Вместе с тем, принимая во внимание объединяющие миллионы людей и позволяющие

оперативно связываться огромные социальные сети “Facebook”, “Twitter” и др., согласиться с изложенным выше подходом будет несколько трудно. Поэтому мы считаем, что свобода высказывания в Интернете не может иметь неограниченный характер и может быть реализована в пределах, не наносящих вред безопасности общества, личности и государства, а также общественного порядка в стране. Не случайно согласно т. 34 Устава Международного союза электросвязи государство обладает правом прекращения любой специальной электросвязи, способной создать угрозу его безопасности и противоречащей законам, общественному порядку и законам этики данного государства.

Согласно Указа Президента Азербайджанской Республики от 26 сентября 2012 года “О мерах по совершенствованию деятельности в области информационной безопасности” [3, с. 3], для охраны, стабильности и непрерывности информационных процессов в стране, защиты информационных ресурсов государственных органов, предотвращения, анализа и упреждения угроз в этой области, согласования деятельности субъектов государственных и негосударственных информационных инфраструктур, их пользователей, оценки и управления рисков в области кибербезопасности, обеспечения общенациональной подготовки и просвещения, на базе Специального департамента связи и информационной безопасности Службы Особой Государственной Охраны Азербайджанской Республики было создано Государственное агентство специальной связи и информационной безопасности Службы Особой Государственной Охраны Азербайджанской Республики. Наряду с прочими функциями, Агентство выступает также и как структура, обеспечивающая связь государственных органов с интернетом, организацию размещения, эксплуатации, безопасности и развитие их информационных интернет-ресурсов в центре информации и ресурсов (мониторинг информационных интернет-ресурсов и информационных систем государственных органов по параметрам безопасности), принимающая совместно с национальным интернет-оператором упреждающие меры во входящем в нашу страну интернет-трафике с целью предотвращения глобальных кибератак. Реализация подобных упреждающих мер является функцией не только данного Агентства. Так, согласно утвержденному Указом Президента Азербайджанской Республики “Об обеспечении деятельности Центра электронной безопасности при Министерстве связи и информационных технологий Азербайджанской Республики” от 5 марта 2013 года № 833 Положению “О Центре электронной безопасности при Министерстве связи и информационных технологий Азербайджанской Республики”, одно из направлений деятельности Центра составляет реализация совместно с национальным интернет-оператором согласованных с Министерством упреждающих мер с целью предотвращения глобальных кибератак в общем интернет-трафике. Центр обладает правом направлять запросы по кибербезопасности в государственные и местные органы самоуправления, физическим и юридическим лицам, в том числе операторам и интернет-провайдером для получения сведений [14].

В подписанном между правительствами государств-членов Организации Шанхайского Сотрудничества 16 июня 2009 года и вступившем в силу 5 января 2012 года Договоре “О сотрудничестве в области обеспечения международной информационной безопасности” в качестве одного из основных направлений обеспечения международной информационной безопасности указано обеспечение безопасной, стабильной деятельности глобальной сети Интернет и содействие интернационализации его управления.

В принятой Государственным департаментом в мае 2011 года Киберстратегии США закреплены положения, связанные с обеспечением сотрудничества с ресурсами

и организациями, обеспечивающими возможность подключения к сети Интернет с любой точки и выражение общественного мнения через эту сеть.

Мировой опыт свидетельствует, что вопрос правового регулирования Интернета также является одним из актуальных вопросов современности, связанных с информационной безопасностью. В последнее время правовое регулирование Интернета как глобальной компьютерной сети стало объектом широкого обсуждения. Предлагается даже создание новой области науки, под названием “Интернет-право” [11, с. 221]. Ныне Интернет является одной из наименее подверженных правовому регулированию областей человеческой деятельности. Ни в одной стране мира нет законодательного кодекса, регулирующего возникающие в связи с сетью Интернет правовые отношения. Существующие в данной области нормативно-правовые акты регулируют лишь отдельные аспекты деятельности Сети. К ним относятся, в первую очередь, вопросы подключения посредством поставщиков, обеспечения соответствующих каналов связи и отдельных услуг [12, с. 235].

Наряду с чрезвычайными и не нуждающимися в комментариях положительными особенностями, Интернет имеет также и угрожающие безопасности некоторые негативные стороны. Учитывая стремительное развитие информационных технологий и числа их пользователей, встречаются также аномальные события в системах информационной безопасности, противоречащие правам людей противозаконные действия в Интернете. Потеря определенным человеком чувства ответственности перед обществом в зависимости от его мировоззрения, среды обитания и психологического состояния приводит иногда к нарушению прав других людей. Естественно, устранение связанных с человеческим фактором подобных проблем делает необходимым формирование культуры информационной безопасности. Для формирования культуры пользования сетью Интернет, уважительного отношения к правам и свободам человека, избегания унижения чести и достоинства других пользователи Интернета должны усвоить принятые в мире нормы современной и цивилизованной культуры [10]. В информационном обществе среди виртуальных пространств, где грубо нарушаются права человека, социальная сеть Интернет занимает особое место. Развитие глобальной информатизации и сети Интернет привело к превращению национальных информационных инфраструктур в объекты покушения международных террористических организаций и криминальных групп. По сведениям Интерпола, Интернет превратился в пространство, где преступность растет наиболее стремительными темпами. Каждый год отмечается огромное количество попыток незаконной интервенции в государственные, военные, банковские, корпоративные компьютерные системы. Ныне в мире существуют тысячи различных вирусных программ. “Атаки” хакеров на информационные пространства, компьютерные сети государств и важные государственные сайты по своим техническим, экономическим и даже политическим результатам переросли в угрозы глобального масштаба.

О.М. Гюндюз отмечает, что в результате формирования на протяжении последних лет глобального информационного общества, межгосударственные противоречия и конфликты перешли и в виртуальное пространство. В глобализирующем мире возникают новые виды преступлений со злоупотреблением представленными информационными технологиями возможностями, фальсифицируются связанные с территориальной целостностью государств сведения, сеть Интернет активно используется для пропаганды идеологии терроризма и планирования террористических актов. Сегодня угрозы информационной безопасности вступили в крайне серьезную фазу. Для борьбы с этим опаснейшим фактором необходимо объединение активных усилий всего мирового сообщества, а также формирование

нового основательного подхода к проблеме устранения и предупреждения современных угроз. Растущее значение информации требует активного вмешательства государства для обеспечения регулирования важных информационных взаимодействий. Развитие информационных технологий порождает широкомасштабные негативные последствия, можно сказать, во всех областях жизни общества. Информационная безопасность крайне важна для защиты формирующегося в результате широкого распространения и использования информационно-коммуникационных технологий виртуального пространства, а также информационных ресурсов и систем пользователей от возможных угроз [11].

Между Европейским Союзом и корпорацией Майкрософт подписано соглашение об участии в проекте “Cybercrime@Octopus”. В рамках этого нового проекта Европейский союз будет способствовать реализации Конвенции Европейского Совета “О компьютерных преступлениях”, защите сведений и обеспечению верховенства закона в странах во всех регионах мира. Планируется проведение в 2014–2016 годах конференции по киберпреступности.

Необходимо отличать информационную войну в Интернете от компьютерной преступности. Любое компьютерное преступление является фактом правонарушения. Компьютерное преступление может быть и случайным, и спланированным заранее, и совершенным в отдельности, и частью плана широкого наступления. Информационные же войны никогда не бывают случайными или изолированными (и в большинстве случаев не нарушают закон), предусматривают согласованное использование информации в качестве оружия для боевых действий и на реальном поле сражений, и в экономике или политике. В редких случаях информационная борьба ведется исключительно посредством Интернета. Как правило, в этой борьбе используется широкий спектр средств воздействия на сознание [4, с. 98].

Одна из новых тенденций в развитии договорного права связана с закреплением односторонних обязательств, к которым привлечены потенциальные владельцы договоров. Подобная практика применяется при использовании программного обеспечения, оказании услуг в виртуальном пространстве Интернета.

Производители компьютерных программ и владельцы интернет-сайтов поддерживают применение мер по правовой защите в трех направлениях: обеспечение пользования продукцией и услугами по договорам, соблюдение прав и исполнение условий международных договоров. Направление, связанное с использованием программных продуктов на основе договоров основано на том, что такое право пользования лицензируется, но не продается [10, с. 57].

Телекоммуникационный провайдер действует, по сути, в состоянии зависимости от телекоммуникационного оператора, что естественно. Так, телекоммуникационный провайдер (от английского provider – “поставщик, заготовитель”) является лицом, оказывающим телекоммуникационные услуги посредством сети телекоммуникационного оператора. Согласно Указу Президента Азербайджанской Республики “О внесении изменений в Указ Президента Азербайджанской Республики от 2 сентября 2002 года № 782 “Об усовершенствовании правил выдачи специального разрешения (лицензии) на некоторые виды деятельности”, услуги связи (телефонной, сотовой, пейджинговой, радио-транк, наладка и эксплуатация кабельного телевидения, экспресс-почта) относятся к видам деятельности на основе специального разрешения (лицензии). Таким образом, занимающиеся отмеченной деятельностью телекоммуникационный оператор и телекоммуникационный провайдер должны получить специальное разрешение (лицензию) [8, с. 17–18].

Фирма-провайдер выступает в качестве посредника между глобальной сетью и конечным пользователем. Интернет-провайдерские фирмы могут быть различных организационно-правовых форм: открытое акционерное общество (ОАО), закрытое

акционерное общество (ЗАО), общество с ограниченной ответственностью (ООО). Большинство фирм-провайдеров действует в статусе юридического лица, так как характер возникающих в этой области правовых отношений не позволяет физическим лицам заниматься провайдерской деятельностью.

Деятельность интернет-провайдеров относят к посредническим услугам. Основное направление подобной деятельности состоит в создании для конечного пользователя возможности подключиться к Интернету с применением соответствующих технических средств, пользоваться информационными ресурсами этой сети и осуществлять обмен информацией. Однако на этом (обеспечении возможности подключиться к сети Интернет) функции интернет-провайдера не заканчиваются. К направлениям его деятельности относятся также веб-дизайн, интернет-телефония, интернет-магазины, видеоконференции и пр.

Согласно ст. 32.2 Закона Азербайджанской Республики “О телекоммуникации” провайдеры обладают следующими правами:

1) подключаться к телекоммуникационной сети общего пользования и оказывать услуги на основе договора с соответствующим оператором;

2) пользоваться ресурсами номеров и радиочастотами в установленном законом порядке;

3) устанавливать самостоятельно тарифы и порядок оплаты оказываемых телекоммуникационных услуг, если законодательством не предусмотрен иной порядок;

4) реализовывать предусмотренные законодательством другие права.

В статье 33 указанного Закона установлены следующие обязанности провайдеров:

1) осуществлять деятельность в соответствии с установленными в области телекоммуникаций нормативно-правовыми актами;

2) исполнять обязанности, возложенные на него заключенным с абонентом договором;

3) не нарушать права потребителей;

4) оказывать телекоммуникационные услуги, соответствующие по качеству установленным стандартам, нормам и правилам;

5) соблюдать направление трафика в соответствии с нормативно-правовыми актами;

6) обеспечивать бесплатное использование абонентами и пользователями телекоммуникационных сетей для вызова специализированных служб неотложной помощи;

7) обеспечивать связь со специализированными службами неотложной помощи на возможном уровне даже при ограничении оказания телекоммуникационных услуг;

8) создавать в установленном законодательством порядке для полномочного представителя соответствующей исполнительной власти условия для проверки телекоммуникационных средств и устройств на месте;

9) установленные законодательством другие обязанности.

Сегодня в нашей стране интернет-услуги оказывают, примерно, 40 интернет-провайдеров. Роль этих провайдеров в обеспечении информационной безопасности личности, общества и государства достаточно велика. Поэтому в действующем законодательстве должен точно и в конкретной форме быть закреплён механизм их правовой ответственности.

Пока в Интернете отсутствует техническое средство, позволяющее точно идентифицировать правонарушителя, зафиксировать правонарушение (например, незаконное использование объектов интеллектуальной собственности) и пресекать подобные случаи. Поэтому широко распространённый подход заключается в том,

что ответственность в данной области надо возлагать на оказывающих посреднические услуги интернет-провайдеров.

А. Денисов считает, что мнение о том, что пресекать правонарушения в Интернете обязаны именно интернет-провайдеры, сложилось в силу следующих причин: во-первых, его идентификация не составляет труда. Во-вторых, привлечение провайдера к ответственности и направление взыскания на его имущество является наиболее рациональным средством защиты нарушенного права, т.к. в силу отсутствия технических средств, установление истинного правонарушителя не всегда представляется возможным. В-третьих, можно провести аналогию с нарушениями в области авторства музыкального произведения – ведь в таких случаях наказываемся не исполнитель, а организатор мероприятия (концерта). Далее автор отмечает, что в любом случае реальным правонарушителем является не провайдер, а пользователь ресурсов сети, т.к. вины в поведении провайдера нет. А отсутствие вины не позволяет привлекать провайдера к ответственности. Поэтому в современную эпоху судебные органы поддерживают следующий подход: провайдер должен нести ответственность только в том случае, если выступает в качестве инициатора передачи информации, самостоятельно выбирает реципиента, оказывает влияние на целостность сведений, заранее информирован о наличии на своем сервере файлов с нарушением авторских прав (9).

Таким образом, обобщение вышесказанного позволяет сделать вывод о том, что в современную эпоху правовое регулирование и управление Интернетом, охрана авторских прав и индивидуальных сведений в Интернете, а в целом, установление механизма ответственности за нарушение прав человека в этом виртуальном пространстве и пр. подобные вопросы приобретают особую актуальность.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Азербайджанской Республики. – Баку: Qanun, 2012. – 96 с. (на азерб. языке).
2. Некоторые взгляды о сути, особенностях и возможностях воздействия Интернета // Проблемы информационного общества. – 2012. – № 1(5). – С. 41–51.
3. Указ Президента Азербайджанской Республики “О мерах по совершенствованию деятельности в области информационной безопасности” от 26 сентября 2012 г. // Азербайджан. – 2012. – 27 сентябрь. – № 216. – С. 3.
4. Аскербек Ю. Информационные войны в Интернете / Ю. Аскербек // Информационные войны и компьютерная преступность. – Баку : Изд. Elm vY tYhsil, 2011. – 120 с.
5. Хамзаоглу М. Права человека в Интернете и информационном обществе / М. Хамзаоглу [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://davam.az/print:page,1,12790-nternetd-v-informasiya-smiyyatind-insan-hquqlar.html>.
6. Совершенная стратегия по национальной информационной безопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://webcityhost.net/vergiler/upload/File/art-818.pdf>.
7. О телекоммуникации : Закон Азербайджанской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www/e-qanun.az
8. Зейналов З.З. Комментарии к Закону Азербайджанской Республики “О телекоммуникации” / З.З. Зейналов. – Баку : Изд. “Adiloplu”, 2006. – 257 с.
9. Денисов А.Р. О пределах ответственности интернет-провайдера / А.Р. Денисов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gazeta-status.ru/article.php?id=47>.
10. Мэггс П.Б. Интеллектуальная собственность / П.Б. Мэггс, А.П. Сергеев. М. : Юристъ, 2000. – 400 с.
11. Рассолов И.М. Право и Интернет. Теоретические проблемы / И.М. Рассолов. – М. : Норма, 2003. – 326 с.
12. Танимов О.В. Перспективы правового регулирования отношений в сети Интернет / О.В. Танимов, Я.В. Кудашкин // Информационное право. – 2010. – № 4. – С. 231–242.
13. Дело The Observer and the Guardian v United Kingdom, 14 EHRR 153 (1992).
14. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.e-qanun.az/print.php?internal=view&target=1&docid=25375&doctype=0>.

Отримано 19.06.2015

УДК 342.56(479.24)

С.Н. Тапдыгов,

диссертант Института философии и права
Национальной академии наук Азербайджана

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕСТА СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ ПО КОНСТИТУЦИИ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В данной статье обсуждаются вопросы взаимодействия судебной власти с иными ветвями власти в системе разделения властей. Рассматриваются критерии судебной власти, по которым в юридической науке судебную власть отличают от других ветвей власти. Анализируются механизмы воздействия судебной власти на другие ветви власти, содержащиеся в законодательстве Азербайджанской Республики, а также в международной практике.

Ключевые слова: разделение властей, судебная власть, правосудие, сущность судебной власти, судебная система.

У статті обговорюються питання взаємодії судової влади з іншими гілками влади в системі поділу влади. Розглядаються критерії судової влади, за якими в юридичній науці судову владу відрізняють від інших гілок влади. Аналізуються механізми впливу судової влади на інші гілки влади, що містяться в законодавстві Азербайджанської Республіки, а також у міжнародній практиці.

Ключові слова: поділ влади, судова влада, правосуддя, сутність судової влади, судова система.

Paper discusses the interactions of the judiciary power and other branches of state power within the system of power separation. It reviews the legal criteria distinguishing the judicial and other branches of power, and considers the influence mechanisms of the judicial power on other branches of state power in accordance with legislation of the Republic of Azerbaijan and international practice.

Keywords: separation of powers, judiciary power, justice, essence of judiciary power, court system.

Впервые в Азербайджанской Республике принцип разделения властей получил свое официальное признание в Конституционном Акте “О Государственной независимости Азербайджанской Республики” от 18 октября 1991 года. В дальнейшем он получил свое развитие в Конституции Азербайджанской Республики от 12 ноября 1995 года.

В части III статьи 7-ой Конституции Азербайджанской Республики говорится, что: “Государственная власть в Азербайджанской Республике организуется на основе принципа разделения властей:

– законодательную власть осуществляет Милли Меджлис Азербайджанской Республики;

– исполнительная власть принадлежит Президенту Азербайджанской Республики;

– судебную власть осуществляют суды Азербайджанской Республики”. Там же в части IV говорится, что законодательная, исполнительная и судебная власти

взаимодействуют в соответствии с положениями Конституции и независимы в рамках своих полномочий. Принцип разделение властей невозможно рассматривать в качестве чисто технического приема, обеспечивающего деловую организацию труда.

Идею разделения властей на три различные ветви нельзя понимать упрощенно, поскольку, в принципе, государственная власть едина. Она едина, прежде всего, по своему источнику. Единственным источником власти в Азербайджанской Республике является азербайджанский народ (ч. 1 ст. 1 Конституции Азербайджанской Республики).

Согласно статье 1 Конституции АР в Азербайджанской Республике единственным источником власти является народ. В статье 5 Конституции говорится, что народ Азербайджана един.

Согласно же части III и IV статьи 7 Конституции Азербайджанской Республики единство и неделимость народа как источника государственной власти позволяет рассматривать указанные ветви власти, как самостоятельные и действующие независимо друг от друга. “Государственная власть едина, но функции – законодательство, управление и правосудие – осуществляются различными органами” [9, с. 95]. Это способствует наиболее рациональному осуществлению суверенитета народа, в результате чего общая воля суверенного народа не расщепляется, а соответствующим образом организуется для ее наиболее полного воплощения в процессе осуществления государственной власти”.

Сама концепция разделения властей динамична. По мнению В.Е. Чиркина, “с течением времени концепция разделения властей стала подвергаться модификациям”, в силу чего “создатели некоторых конституций стали полагать, что выделение трех ветвей власти не полностью отражает существующие реалии”. В.Е. Чиркин ссылается на конституционную доктрину стран Латинской Америки, которая предусматривает существование избирательной власти (Конституции Никарагуа, Колумбии и др.), учредительной власти (Конституция Кубы). В Конституции Египта говорится об информационной власти, а также о контрольной власти и т.п. Именно эти власти, по мнению Чиркина, не вписываются в обычную триаду властей. Он также отмечает, что в настоящее время “теория разделения властей получила <...> еще одно новое дополнение: тезис о необходимости взаимодействия ветвей властей <...> Теоретически это требование вытекает из необходимости общего направления государственной политики, единого содержания ее принципов. Невозможно представить такую деятельность государства нормальной, когда его органы выступают с совершенно различных принципиальных позиций” [8, с. 246–257].

Указанное нашло свое воплощение в части 4-ой статьи 7 Конституции АР, где говорится, что законодательная, исполнительная и судебная власти взаимодействуют в соответствии с положениями Конституции и независимы в рамках своих полномочий.

Удачным законодательным воплощением “обновленного” содержания принципа разделения властей В.Е. Чиркин считает Конституции Казахстана, Азербайджана, Молдовы и Белоруссии, которые в той или иной форме закрепляют принцип взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной властей. С его точки зрения, единство “органически вытекает из самой природы государственной власти, которая не может быть ни социально, ни юридически разделена на разные куски” [8, с. 259].

Хотя многие юристы указывают на необходимость разделения властей для построения правового государства, некоторые авторы оспаривают данную идею.

Принцип разделения властей подвергается и куда более жесткой критике. Так, В.С. Ефимочкин считает, что идея разделения властей изначально носит разрушительный характер, поскольку она при возникновении была направлена против существующей власти, а новым правящим классам она по существу мешает. Нет и не может быть трех властей. Власть одна, она принадлежит народу. Таким образом, более чем через два столетия повторяется формула Руссо, и, следовательно, продолжается дискуссия по поводу принципа разделения властей. В связи с этим возникает необходимость еще раз вернуться к вопросу о единстве государственной власти и неделимости (делимости) ее суверенитета (источника), поскольку, не определив позиции по этому вопросу, невозможно перейти к рассмотрению сущности судебной власти и ее роли в функционировании государственно организованного общества.

Монтескье пишет, что в каждой власти есть свой источник: у законодательной – “благородные” и “представители народа”; у исполнительной – монарх. Судебная же власть должна быть поручена “лицам, которые в известные времена года, по указанному в законе способу, берутся из народа, для образования суда, продолжительность действия которого определяется требованиями необходимости” [3, с. 158].

Таким образом, по выражению И.Я. Фойницкого, “верховой власти как объединяющей, как коренного ствола, из которого развиваются отдельные государственные власти, она (теория Монтескье) не знала” [7, с. 146]. И действительно, само слово “ветвь” предполагает наличие ствола, в данном случае некой “верховой” власти. Такая верховная власть во времена Фойницкого олицетворялась монархом. В советские же времена ствол “укрепился” до такой степени, что не оставил места даже для декларативного признания наличия в него каких-либо ветвей.

В силу этого исчезла и проблема, разрешению которой был призван служить принцип разделения властей: предотвращение произвола государственной власти. Поэтому осталось говорить только о разделении функций между различными государственными органами, что вполне соответствовало признаваемому догмой марксизма-ленинизма принципу разделения труда.

При таком подходе исчез даже сам термин “судебная власть”, а предметом анализа стала лишь функция правосудия, т.е. рассмотрение судом в установленном процессуальными законами порядке уголовных и гражданских дел. Правосудие, в свою очередь, было лишь одной из многочисленных государственных функций.

Проблема взаимодействия, взаимодополнения властей крайне важна, но для становления судебной власти и осмысления ее особой роли в конституционном государстве необходимо было сосредоточить внимание именно на обособленности, самостоятельности и независимости этого вида государственной власти, т.е. надо было как в научном, так и в практическом плане, прежде всего, решить те задачи, которые не были и не могли быть решены при административно-командной системе управления обществом. Что и смогла решить действующая Конституция Азербайджанской Республики.

Как видно из Преамбулы Конституции Азербайджанской Республики, одной из основных целей ее принятия азербайджанским народом является построение правового государства, обеспечивающее верховенство законов. Однако для того, чтобы обеспечить господство права, связать государственную власть правом, необходимо осуществить соответствующую этой идее организацию механизма государственной власти.

Реальное достижение цели правового государства – защита прав и интересов граждан – возможно лишь в случае создания и юридического обеспечения

независимых, “равновесных”, взаимодействующих законотворческих, исполнительных и судебных органов государственной власти [6, с. 5].

Дело в том, что на эмпирическом уровне в государственно-организованном обществе судебная власть предстает в виде системы органов, ее осуществляющих, в частности, разрешающих юридически значимые споры (т.е. споры, которые могут быть разрешены на основе государственно-признаваемых правил) и официально санкционирующих возможность применения государственного принуждения.

Такого рода органы существовали и существуют в любой из форм организации государственной власти. Поэтому само по себе наличие судов, а также тех или иных правил разрешения возникающих в обществе конфликтов еще не свидетельствует о наличии феномена судебной власти. Следовательно, система судебных органов и судебная власть – понятия не тождественные [4, с. 198].

Наличие системы судебных органов не является свидетельством существования в данном государстве независимой судебной власти, невзирая на то, что судебная власть не возможна без органов судебной системы. Первостепенное и совершенно самостоятельное значение в обеспечении законности, справедливости и свободы придавали суду создатели теории разделения властей, при условии, что судебная власть не будет зависеть от других властей. Исходя из этого, можно утверждать, что самостоятельность и независимость судебной власти нужна для обеспечения реальной возможности ограничения произвола других ветвей власти и защиты прав и свобод как отдельных граждан, так и их объединений и общества в целом, а не для того, чтобы стать неконтролируемой и неуправляемой ветвью власти и ни в коем случае, не для самоутверждения судебного корпуса и его элитности.

Как отмечает французский профессор Ж. Шевалье, конструкция “правового государства” чрезвычайно сложна и дает гамму контрастирующих измерений. С одной стороны, “право апеллирует к государству, когда необходимо определить конечные цели правового вмешательства (например, цели правосудия), или его способ (процессуальные формы), или силу нормативного воздействия (характер принудительных санкций) <...> с другой стороны, наоборот, государство апеллирует к праву не только потому, что мощь государства выражается в совокупном действии обязательных для исполнения всеми гражданами правовых норм, но и потому, что государство целиком связано правом, его институты облачены в правовую оболочку, так что фактор юридизации выступает в качестве отличительной черты государства как формы политической организации общества” [10, с. 216].

Как уже было отмечено, простое разделение власти на три независимые ветви не является достаточным основанием для полного и реального претворения в жизнь принципа разделения властей, для этого также необходимо четко определить полномочия и принципы взаимодействия этих ветвей власти, в чем особую роль играет система сдержек и противовесов.

Система сдержек и противовесов по своему содержанию придает определенную динамику принципу разделения властей, которая и позволяет в случае необходимости для сохранения стабильности и демократических основ государственного устройства изменять баланс сил. Задача системы сдержек и противовесов – создание условий для функционирования государства, которое может быть признано правовым. В этом смысле уместно рассмотреть и проанализировать вопрос отличия ветви государственной власти от системы органов государства, осуществляющих определенные государственно-властные функции и имеющих самостоятельную сферу деятельности, а также определить принципы и основы взаимоотношения судебной власти с другими ветвями власти и его место в этой системе.

При простом провозглашении независимости судей и подчинения их только закону, самостоятельность судебной власти окажется фиктивной, если создание необходимых условий для функционирования судебной системы будет зависеть от усмотрения того или иного органа исполнительной власти.

Трансформация судебной системы в судебную власть предполагает наличие условий относительно автономного ее функционирования. Это означает, что осуществление обеспечивающих функций (материально-технической, кадровой, информационно-аналитической и т.п.) должна происходить под руководством высших органов судебной власти.

Исходя из того, что вопрос финансирования судебной системы определяется бюджетом, который утверждается законодательной властью, речь здесь, разумеется, идет об относительной автономии реализации судебной властью обеспечивающих функций. Кроме того, некоторые из обеспечивающих функций могут быть переданы органам исполнительной власти. Защита судебной власти от посягательства на сферу ее полномочий обусловлена многими факторами, в том числе, уровнем общественного мнения, характера профессионального правосознания и степенью самоорганизации судейского сообщества.

Судебная власть становится сильнее при осознании своего особого места в функционировании государственного организма, предполагающего беспристрастность и моральную ответственность за принимаемые решения, независимость юридически значимых суждений.

Необходимость государственного устройства, которое сводило бы к минимуму опасность произвола тирании, должно быть признано как идеологическая, теоретическая и юридическая предпосылка осуществления судебной власти. При этом устройство, при котором законодатель, отражая волю большинства, принимает законы, исполнительная власть полно и неуклонно претворяет эти законы в жизнь, а суды разрешают конфликты, строго следуя этим предписаниям законодателя, считалось упрощенным идеалом подобного устройства власти. Антитезой тирании является свобода. Если Монтескье считал свободой “делать все, что дозволено законами”, то спустя не менее века Бенжамен Констан говорит, что этот тезис “не объясняет нам того, что именно законы вправе позволять и чего они не имеют права воспрепятствовать. А между тем в этом-то и состоит свобода. Она есть не что иное, как то, что человек имеет право делать и чего закон не имеет права ему запрещать” [2, с. 155].

Исходя из того, что судебная власть не существует изолировано от других властей, ее автономность, безусловно, может быть только относительной, потому что перечень и круг конфликтов, разрешаемых судом, определяется именно законом (т.е. решениями законодательной власти), а реализация судебных решений зависит от действий органов исполнительной власти. Это обстоятельство побуждает искать критерий, отличающий сущность судебной власти от простого функционирования судебной системы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Журнал российского права. – 1997. – № 8. – С. 275.
2. *Констан Б.П.* Курс конституционной политики / Б.П. Констан. – Т.1. – М. : Проспект, 1996. – 335 с.
3. *Монтескье Ш.Л.* О духе законов / Ш.Л. Монтескье. – СПб., 1900.
4. *Петрухин И.Л.* Судебная власть / И.Л. Петрухин. – М. : Проспект, 2003. – 720 с.
5. *Ржевский В.А.* Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности / В.А. Ржевский, Н.М. Чепурнова. – М. : Юрист, 1998. – 216 с.
6. *Рустамов Х.У.* Судебная власть / Х.У. Рустамов, А.С. Безнасюк. – М. : Юнити-Дана, 2002. – 246 с.

7. *Фойницкий И.Я.* Курс уголовного судопроизводства / И.Я. Фойницкий. –Т. 1. – СПб. : Альфа, 1996. – 607 с.
8. *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. – М. : БЕК, Зерцало, 2002. – 590 с.
9. *Эбзеев Б.С.* Конституция правовое государство. Конституционный суд / Б.С. Эбзеев. – М. : Проспект, 1997. – 210 с.
10. *Chevalier J.* l'Etat de droit / J. Chevalier // Revue de droit public. – 1988. – № 2.

Отримано 19.06.2015

СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

УДК 343.2/7

М.І. Колос,кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України**УКРАЇНСЬКА КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА
ПОЛІТИКА 1917–1921 РОКІВ**

Стаття присвячена виникненню і розвитку української кримінально-правової політики в період 1917–1921 рр. Послідовно і детально висвітлюється її формування та функціонування в Українській Народній Республіці, Українській Державі та Директорії. Звертається увага на легітимне введення в правове поле України кримінально-правового законодавства Російської імперії та Російської республіки, підконтрольної Тимчасовому уряду, а також вказується на витоки уконституціювання прогресивних кримінально-правових положень, спрямованих на охорону прав, свобод і гідності людини. У статті зазначено елементи визнання міжнародної кримінально-правової політики України крізь призму міжнародно-правових зв'язків Української Народної Республіки з країнами Четверного союзу в частині амністування інтернованих військових і цивільних осіб. Обґрунтовано стверджується, що українська кримінально-правова політика 1917–1921 рр. базується на загальній внутрішній державній політиці України та на загальній зовнішній міжнародній політиці, що склалася в умовах Першої світової війни і революційного перевороту, який стався в Російській імперії.

Ключові слова: кримінально-правова політика УНР; закони Ради міністрів Української Держави; закони Ради народних міністрів УНР.

Статья посвящена возникновению и развитию украинской уголовно-правовой политики в период 1917–1921 гг. Последовательно и детально раскрывается ее формирование и функционирование в Украинской Народной Республике, в Украинском Государстве и Директории. Обращается внимание на легитимное введение в правовое поле Украины уголовно-правового законодательства Российской империи и Российской республики, подконтрольной Временному правительству, а также указывается на истоки уконституцирования прогрессивных уголовно-правовых положений, направленных на охрану прав, свобод и достоинства человека. В статье отмечены элементы признания международной уголовно-правовой политики Украины сквозь призму международно-правовых связей Украинской Народной Республики с государствами Четвертного союза в части амнистирования интернированных военных и гражданских лиц. Обоснованно утверждается, что украинская уголовно-правовая политика 1917–1921 гг. базируется на общей внутренней государственной политике Украины и общей внешней международной политике, сложившейся в условиях Первой мировой войны и революционного переворота, осуществленного в Российской империи.

Ключевые слова: уголовно-правовая политика УНР; законы Совета министров Украинского Государства; законы Совета народных министров УНР.

Paper deals with the origin and development of Ukrainian criminal and law policy in 1917–1921. The author consistently and thoroughly highlights its functioning in the

times of the Ukrainian People's Republic, Ukrainian State and Directory. The author drew attention to a legitimate introduction of the criminal and law legislation of the Russian Empire and the Provisional Government of Russia into the legal field of Ukraine as well as revealed the origins of "inconstitucionalization" of the progressive criminal and law dispositions aimed at the protection of human rights, freedoms and dignity. Several elements of the recognition of an international criminal and law policy of Ukraine through the international legal relations of Ukrainian National Republic with the countries of Quadruple Alliance are specified, in part of amnesty of interned militaries and civilians. It is grounded that the source of Ukrainian criminal and law policy of 1917–1921 is the general state policy of Ukraine as well as the general international foreign policy, established during World War I and the revolution, occurred in the Russian Empire.

Keywords: *criminal and law policy of the Ukrainian National Republic; Laws of the Council of Ministers of Ukrainian State; Laws of the Council of People's Ministers UNR.*

Перша світова війна, що розпочалася 1 серпня 1914 р., призвела до загострення суспільних відносин у всіх країнах – учасниках збройного протистояння. Проте найтяжчими були наслідки для Австро-Угорської та Російської імперій, які в результаті припинили своє існування. Таким чином, були створені умови для формування нових самостійних держав.

Після здійснення в Петрограді народної революції, підтриманої військами, які були введені в місто для боротьби з повстанцями, створення рад робітничих і солдатських депутатів, утворення Тимчасового уряду і зречення престолу імператором Миколою II (23 лютого – 2 березня 1917 р.) повстання поширилося й на інші території.

Так, у Києві 4 березня 1917 р. демократичним шляхом була утворена Українська Центральна Рада (далі – УЦР), вищою формою політико-правової діяльності якої стали Загальні збори, котрі мали скликатися не рідше одного разу на місяць, а в разі невідкладної потреби – негайно.

До найактивніших політичних партій, що боролися за місця при владі, належали, зокрема Українська соціал-демократична робітничка партія, Українська партія соціал-революціонерів, Російська соціал-демократична робітничка партія (більшовиків), Російська соціал-демократична робітничка партія (меншовиків), Російська партія соціал-революціонерів, Єврейська об'єднана соціалістична робітничка партія. Станом на 8 серпня 1917 р., за висновком мандатної комісії, у складі УЦР мали бути 792 депутати, але фактично обрали 643, з них 447 були присутніми на засіданні [1, с. 538–539].

Таким чином, УЦР стала першим після звільнення від імперського поневолення легітимним представницьким політико-законодавчим органом Українського народу, діяльність якого спрямовувалася на демократичне, мирне вирішення проблем постімперського національного державотворення. У своїй відозві до населення УЦР заявила: "Уперше, Український тридцятип'ятимільйонний народ, ти будеш мати змогу сам за себе сказати, хто ти і як хочеш жити, як окрема нація. З цього часу в дружній сім'ї вільних народів могутньою рукою зачнеш сам собі кувати кращу долю" [2, с. 38].

Важливо звернути увагу на те, що УЦР розпочала свою законотворчу діяльність із ухвалення політико-правових актів конституційного характеру – універсалів. Їх зміст характеризує тогочасну Україну як миролюбну, демократичну державу. Наприклад, у Першому універсалі УЦР, ухваленому 10 червня 1917 р.,

зазначалося: “Твої, Народе, виборні люди заявили свою волю так: Хай буде Україна вільною. Не <...> розриваючи з державою російською, хай народ Український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям. Хай порядок і лад на Вкраїні дають вибрані вселюдним, рівним, прямим і тайним голосуванням Всенародні українські збори (Сойм). Всі закони, що повинні дати той лад тут у нас, на Вкраїні, мають право видавати тільки наші Українські збори <...> Центральна Рада покладає надію, що народи неукраїнські, що живуть на нашій землі, також дбатимуть про лад та спокій у нашім краю й у цей тяжкий час вседержавного безладдя дружно, одностайно з нами стануть до праці коло організації автономії України” [3, с. 26, 28]. Проте Тимчасовий російський уряд, який діяв у період з 2 березня по 25 жовтня 1917 р., не дав УЦР позитивної відповіді щодо визнання права України на автономію. Це спонукало УЦР призначити національні Установчі збори, перше скликання яких мало відбутися 9 січня 1918 р. [4, с. 32–35].

У зв’язку з різким загостренням на території України військового протистояння, викликаного приходом на українські землі російських Білої (промонархічної) та Червоної (пробільшовицької) армій, в умовах оголошеної “петроградським Правительством Народних комісарів” війни Україні, що вбачається зі змісту Четвертого універсалу УЦР, ухваленого 9 січня 1918 р., Українська Народна Республіка (далі – УНР) не змогла провести національні Установчі збори [5, с. 36, 37].

Не завершили свою роботу також скликані Тимчасовим російським урядом Установчі збори, які розпочали свою роботу 5 січня 1918 р. Після того як більшість із 410 делегатів відмовилася задовольнити ультимативні вимоги більшовиків про визнання декретів з’їздів пробільшовицьких рад, Декларації прав трудящого і експлуатованого народу, а також Жовтневої революції та радянської влади в цілому, учасники засідання були розігнані о 5 год. 6 січня 1918 р. [6, с. 1252–1260]. Цього ж дня В.І. Ленін підготував проект Декрету Всеросійського центрального виконавчого комітету про розпуск Установчих зборів, який був ухвалений 7 січня 1918 р. [7, с. 225–228].

Отже, більшовики та їхні політичні сателіти – ліві есери, незважаючи на легітимно встановлений порядок, порушили процес постімперського мирного формування нових національних держав, зокрема української. Збройними засобами та неправдивою політикою вони стали насаджувати більшовицьку радянську владу. Все це здійснювалося всупереч Декрету II Всеросійського з’їзду Рад “Про мир” від 28 жовтня 1917 р., в якому зазначалося: “Якщо будь-яка нація утримується в кордонах певної держави насиллям, якщо їй, всупереч вираженому нею бажанню <...> не надається право вільним голосуванням, при повному виведенні військ приєднуючої або взагалі більш сильної нації вирішити без найменшого примушування питання про форми державного існування цієї нації, то приєднання її є анексією, тобто захопленням і насиллям” [8, с. 7–8].

На нашу думку, на той час УЦР приділяла не достатньо уваги створенню боєздатної української армії та інших силових структур, які могли б протистояти зовнішньому та внутрішньому впливу. Що ж до кримінально-правової політики, то її розвиток здійснювався еволюційним шляхом і мав позитивні перспективи у разі перемоги української держави в національно-визвольній боротьбі 1917–1921 рр.

Варто зазначити, що в радянські часи об’єктивне дослідження проблем української національної держави досліджуваного періоду та її права фактично не проводилося. УЦР та інші державні органи УНР і їх політика розглядалися радянськими вченими, як правило, в негативному ключі. У зв’язку з цим навіть на

сучасному етапі розвитку української державності існують недостатньо вивчені і науково не оцінені проблемні питання кримінально-правової політики періоду 1917–1921 рр., що й обумовлює актуальність теми нашого дослідження.

Теоретичний і прикладний аспекти проблем кримінально-правової політики української держави періоду 1917–1921 рр. розглядали у своїх працях такі відомі вчені-криміналісти, як В.К. Грищук, Е.М. Кісілюк, П.П. Михайленко, П.Л. Фріс. У 2003 р. завершив дисертаційне дослідження, присвячене розвитку кримінального права цього періоду, О.А. Чуваков. Роботи зазначених науковців стали основою для подальшого вивчення проблем кримінально-правової політики та формування українського кримінального права на початку ХХ ст., деяким із них ми приділили свою увагу.

Мета статті – поширення в середовищі зацікавлених осіб результатів поглибленого наукового дослідження проблем національної кримінально-правової політики української держави, що обґрунтовано постала на руїнах Російської імперії.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що борці за незалежність України надавали великого значення актам конституційного змісту та їх положенням кримінально-правового характеру. Зокрема, УЦР у Третньому універсалі заявила: “Віднині на землі Української республіки смертна кара касується. Всім ув’язненим і затриманим за політичні виступи, зроблені до сього дня (7 листопада 1917 р. – *М.К.*), як уже засудженим, так і незасудженим, дається повна амністія. Про се негайно буде видано закон” [9, с. 34].

Закон “Про амністію” дійсно був ухвалений УЦР негайно – 19 листопада, а опублікований 23 листопада 1917 р. у “Вістнику Генерального Секретаріату УНР” № 2. У Законі зазначалося, що він прийнятий на виконання положень Третього універсалу УЦР. Таким чином, законодавець започаткував наступність і системність своїх дій у процесі формування національного законодавства.

Крім того, назвавши проголошену амністію “загальною політичною”, УЦР передбачала звільнення від особистої відповідальності й покарання та пов’язаних з ними інших обмежень тих осіб, які вчинили на території УНР до 7 листопада 1917 р. злочини, визначені в статтях 100, 101, 123–127, 131 Кримінального уложення, затвердженого Указом імператора Миколи II від 22 березня 1903 р. [10, с. 1–116]. У наведених кримінально-правових нормах встановлювалися підстави відповідальності за заколот проти верховної влади і за злочинні діяння проти священної особи імператора та членів імператорського дому (арт. 100, 101); за участь у заворушеннях, тобто у групових діях проти озброєних підрозділів, які перешкоджають діянням злочинців, котрі намагаються захопити владу, незаконно звільнити засуджених з місць ув’язнення тощо (арт. 123–127); за публічне поширення серед військовослужбовців учень або суджень, які спонукають останніх до порушення військових обов’язків тощо (арт. 131).

Звільнялися від відповідальності та покарання також особи, винні у вчиненні злочинів, визначених в статтях 1034-3, 1034-4 (пп. 1–4), 1034-5, 1358-1, 1358-2, 1359-3, 1359-10 Уложення про покарання кримінальні і виправні, затвердженого Указом імператора Миколи I від 15 серпня 1845 р. (далі – Уложення) [11, с. 1–248]. До цих протиправних діянь належали злочини проти попереднього політичного режиму у виді: організації або продовження страйків; самовільного, за згодою між робітниками припинення, призупинення чи невідновлення робіт на залізниці, телеграфі, телефоні загального користування або на такому підприємстві, припинення або призупинення діяльності якого загрожувало державній безпеці чи створювало можливість настання громадського лиха тощо (арт. 1034-3); закликів, опублікованих у друкованих виданнях, до учнів про припинення,

призупинення, невідновлення навчання в навчальних закладах; закликів у друкованих виданнях до заборонених законом зібрань; свідомого поширення неправдивої інформації про діяльність урядових установ, посадових осіб, військ або їх окремих частин, яка викликала негативне ставлення громадян до них; поширення завідомо неправдивих чуток про урядові розпорядження, громадські лиха, що викликало тривогу в суспільстві, тощо; поширення відомостей про пересування військ, морських сил або засобів оборони всупереч встановленому порядку (арт. 1034-4) тощо.

Окрему увагу було приділено амністуванню військових, які проходили службу на території УНР, а також у районах дислокації армій Південно-Західного, Румунського фронтів та Чорноморського флоту і вчинили правопорушення, передбачені в статтях 104, 108, 111, 113, 114, 116, 121, 122, 122-1, 122-2, 124, 125, 127-1, 128 ч. 2, 129 ч. 2, 130, 131, 132, 141, 142, 144 (§§ 1, 3, 6, 7, 8), 145, 147, 151, 152 ч. 1, 153, 154, 154-1, 155, 161, 171, 173, 174 ч. 1, 190, 191, 192, 193, 196 Військового статуту про покарання і відповідних статтях Військово-морського статуту (п. 3 розд. 2).

Водночас законодавець закріпив у цьому законі положення, яким відновив усі права, втрачені засудженими та їхніми дітьми, котрі народилися після “проголошення вироку”, крім прав щодо маєтності (п. 2 розд. 1). Що стосується військовослужбовців, які засуджувалися до покарання у виді несення служби в дисциплінарних батальйонах, до ізоляції у військових або військово-морських тюрмах, то строк перебування під вартою зараховувався їм у строк дійсної служби, а вони переводилися з категорії штрафників до категорії бездоганних службовців (пп. 1, 2, 3 розд. 2).

Окрім того, військовослужбовці, які вчинили правопорушення, визначені в статтях 104-1, 105, 106, 107, 110, 112, 117, 118, 146, 245, 245-1, 246 Військового статуту про покарання та відповідних статтях Військово-морського статуту, могли бути звільнені від відповідальності на їх прохання, якщо вони довели, що вчинили такі протиправні діяння з політичних мотивів (п. 4 розд. 2). Також звільнялися від відповідальності за дезертирство військовослужбовці, які до 7 листопада 1917 р. самовільно залишили свої підрозділи для переходу в українські військові частини і фактично вступили туди на службу (п. 5 розд. 2) [12, с. 463–464].

Кримінально-правовий аспект мав також додатковий Договір між УНР і Німецькою державою (далі – Договір), що був укладений відповідно до статті 8 раніше підписаного Брест-Литовського мирного договору між УНР, з однієї сторони, та Німеччиною, Австро-Угорщиною, Болгарією і Туреччиною, з іншої сторони, та опублікований у “Вістнику Ради Народних Міністрів УНР” № 10 від 18 березня 1918 р. Окремі положення Договору стосувалися амністії. Звільненню за ними підлягали військовополонені та інтерновані або заслані громадяни держав-сторін Договору, котрі вчинили правопорушення, що каралися в судовому або дисциплінарному порядку. Внаслідок цієї амністії судові справи щодо таких осіб не повинні були порушуватися, а порушені підлягали припиненню.

Сторони Договору вирішили, що військовополонені, які вчинили військову зраду або зраду своєї держави, навмисне вбивство, грабіж, розбій, підпал, порушили норми публічної моралі, повинні були перебувати під слідчим чи судовим арештом або затримані у в’язниці аж до моменту їх передачі зацікавленій стороні Договору (ст. 20). Від покарання у виді примусових робіт звільнялися також цивільні особи, що були інтерновані або заслані (ст. 21) [13, с. 148–149].

Таким чином, вважаємо, що кримінально-правова політика УЦР базувалася на загальній внутрішній державній політиці УНР, урядові установи якої розпочали розбудову національної демократичної держави з республіканською формою

правління, та на зовнішній міжнародній політиці, що склалася в умовах Першої світової війни і революційного перевороту, який стався в Російській імперії.

Скасування в УНР смертної кари, оголошення УЦР амністії національного змісту та укладення міжнародного договору про амністування осіб, які притягувалися до кримінальної відповідальності в окремих країнах – учасницях Першої світової війни, свідчать про гуманістичне спрямування кримінально-правової політики українського уряду.

УЦР, розуміючи сутність правового регулювання та охорони суспільних відносин і складність законотворчої діяльності, не відмовилася від тимчасового використання законодавства Російської імперії. Так, у Законі “Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР” від 25 листопада 1917 р. встановлено, що всі “закони і постанови, які мали силу на території УНР до 27 жовтня 1917 р., оскільки вони не змінені і не скасовані універсалами, законами і постановами УЦР, мають силу і надалі як закони і постанови УНР”. Також у цьому акті визначено, що “всі особи, які займали посади державної служби по день 7 листопада 1917 р. на території УНР чи то за призначенням російського правительства, чи то за обранням органами самоврядування, зостаються на своїх урядах без особливих прохань чи заяв” [14, с. 477]. При цьому за можливості розвивалося й удосконалювалося власне українське законодавство.

Завдяки такій кримінально-правовій політиці УЦР змогла легітимно ввести в правове поле новоствореної держави систему актів іншої держави, які закрили лакуни, що об’єктивно виникли в правовій системі і системі законодавства УНР. До зазначених актів, крім названих, належать постанови Тимчасового уряду Росії “Про полегшення долі осіб, які вчинили кримінальні злочини” від 17 березня 1917 р., “Про покарання винних у публічних закликах до вбивства, розбою, грабежу, погромів та інших тяжких злочинів” від 6 липня 1917 р., “Про прийняття заходів проти осіб, які загрожують обороні держави, її внутрішній безпеці та завойованій революцією свободі” від 2 серпня 1917 р. та ряд інших документів. Деякі з цих актів розміщені у “Додатку документів і матеріалів” до монографії Е.М. Кісілюка “Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917–1921 рр.)” [15, с. 140–146, 156–158, 164].

Вважаємо, що УЦР була вимушена розробляти в першу чергу фундаментальні законопроекти і ухвалювати закони, що стосувалися розбудови держави і розвитку полінаціонального українського суспільства на нових для нього принципах свободи, рівності, справедливості, законності тощо. Прикладом таких актів є Закон УЦР “Про незайманість особи членів Української Центральної Ради” від 16 квітня 1918 р. У ньому були закладені принципи, які є чинними і в нинішньому законодавстві України [16, с. 158–159]. Згідно з його положеннями, зокрема, заборонялося притягувати до відповідальності членів УЦР за голосування, висловлені думки та інші види діяльності “як у Центральній Раді, так і за її межами”, якщо вони були пов’язані з виконанням обов’язків члена УЦР (арт. 1); членів УЦР не можна було заарештовувати без дозволу УЦР, за винятком випадків, коли їх заставляли на місці вчинення злочину (арт. 3); про необхідність притягнення члена УЦР до кримінальної відповідальності відповідні державні органи повинні були негайно повідомити УЦР (арт. 4).

Найважливішим актом УЦР став “Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки”, ухвалений 29 квітня 1918 р. (далі – Статут) або Конституція УНР [17, с. 41–49]. Законодавець закріпив у ньому систему норм, які могли забезпечити гуманістичний розвиток не лише кримінального законодавства, але й системи права та правової системи в цілому. Так, за Статутом

УНР проголошувалася суверенною, самостійною державою (арт. 1); заборонялося застосування до будь-кого смертної кари, тілесних покарань або інших актів, що принижують людську гідність, та покарання у виді конфіскації майна (арт. 14); ніхто не міг бути затриманим на території УНР без судового рішення, за винятком випадків застання на місці злочину (арт. 13); житло людини визнавалося недоторканим, а обшук міг проводитися або за її згодою, або за рішенням суду (арт. 15); встановлювалася таємниця листування, її розкриття було можливим лише у випадках, визначених законом, і за рішенням суду (арт. 16); жодна людина на території УНР не могла бути обмеженою у правах слова, друку, совісті, організації страйку, якщо таким чином вона “не переступає... постанов карного права” (арт. 17); кожний в УНР міг реалізувати право вільного пересування по її території (арт. 18). У Статуті було передбачено, поділ державної влади на три гілки: законодавчу, яку мали репрезентувати Всенародні збори, виконавчу, вищий орган якої – Раду міністрів – повинні були формувати Всенародні збори, та судову, вищим органом якої мав стати – Генеральний суд УНР (арт. 23–26). Однак застосування Статуту унеможливив державний переворот, який стався в день його ухвалення.

За підтримки Всеукраїнського союзу хліборобів-власників 29 квітня 1918 р. нащадок шляхетської козацької родини, генерал російської армії, а пізніше отаман Українського вільного козацтва П.П. Скоропадський проголосив себе “Гетьманом всієї України”. Назвавши уряд УНР нездатним до розбудови української держави, він заявив: „Бешкети й анархія продовжуються на Україні, економічна руїна й безробіття збільшуються і розповсюджуються з кожним днем, і врешті перед найбагатшою колись Україною стає грізна мара голоду <...> Всі трудові маси населення <...> виступили з категоричним домаганням негайно збудувати таку Державну Владу, яка здатна була б забезпечити населенню спокій, закон і можливість творчої праці” [18, с. 318].

Того ж дня П.П. Скоропадський ухвалив акт “Закони про тимчасовий державний устрій України”, який мав діяти до виборів “Українського Союму”. Він складався з таких підрозділів: “Про Гетьманську владу” (пп. 1–8); “Про віру” (пп. 9–10); “Права й обов’язки українських козаків і громадян” (пп. 11–22); “Про закони” (пп. 23–33); “Про Раду Міністрів і про міністрів” (пп. 34–37); “Про Фінансову Раду” (пп. 38–41); “Про Генеральний Суд” (пп. 42–44) [19, с. 50–53]. Положення цього акта стосувалися основних правових понять і завдань, які ставились перед новою українською владою.

У зазначеному акті, попри його тимчасовий характер, містилися окремі кримінально-правові положення, що висвітлювали сутність кримінально-правової політики гетьманського уряду. Згідно з ними ніхто не міг:

- підлягати переслідуванню за злочини інакше як у порядку, визначеному законом (п. 14);
- бути затриманим і взятим під варту інакше як у порядку, визначеному законом (п. 15);
- бути засудженим і покараним інакше як за злочини, передбачені чинними на момент їх здійснення законами (п. 16).

Житло кожної особи за “Законами про тимчасовий устрій” вважалося недоторканим; обшук і виїмка в будинку без згоди господаря були можливими лише у випадках і порядку, визначених законом (п. 17).

Також за цим актом гетьманові належало право помилування засуджених, полегшення їх кари та амністії зі скасуванням їх переслідування і звільнення з-під суду й покарання тощо (п. 7).

Варто зазначити, що в період гетьманату, як і часів УЦР продовжувало застосовуватися кримінально-правове законодавство Російської імперії, яке в разі потреби вдосконалювалося з метою пристосування до суспільних відносин, що склалися в проголошеній П.П. Скоропадським Українській Державі. Це підтверджує зміст таких постанов Ради міністрів Української Держави (далі – Рада міністрів): “Про деякі тимчасові зміни кари за крадіжки, мошенство, присвоєння та розтрату і поширення підсудності карних справ Мировим судам” від 14 червня 1918 р. (“Державний вістник” № 19 від 26 червня 1918 р.); “Про деякі тимчасові доповнення ст. 1614 та 1621 “Уложения о наказаниях уголовных и исправительных” і зміну ст. 1625 того ж “Уложения” і примітки до нього від 29 червня 1918 р. (“Державний вістник” № 20 від 5 липня 1918 р.); “Про міри боротьби зі спекуляцією закордонною валютою” від 8 липня 1918 р. (“Державний вістник” № 23 від 18 липня 1918 р.) тощо. Не припинялося застосовування й окремих, законів ухвалених російським Тимчасовим урядом.

Війна, революційна ситуація, потреба українського народу в продуктах харчування, грабіжницька експропріація сільськогосподарської продукції російськими військами та зобов’язання постачати її Німеччині призвели до економічних потрясінь, які спричинили масову спекуляцію, у зв’язку з чим виникла потреба боротьби з нею.

З цією метою Рада міністрів ухвалила тимчасовий Закон “Про карну відповідальність за перевищення граничних цін та за спекуляцію” від 24 липня 1918 р. (“Державний вістник” № 27 від 24 липня 1918 р.). У ньому спекуляцію було визначено як “продаж предметів насущного харчу або іншої необхідної потреби, або матеріалів, служачих за для їх готування, по цінах, які перевищують граничні, встановлені в законнім порядку, а рівно ж і в замахові на такий продаж” (ст. 1). Спекуляція, залежно від обсягу і ціни товару, поділялася на просту, торгівельну та промислову. Відповідальність за неї мали нести організатори і виконавці, підбурювачі та пособники, як рядові, так і службові особи та спеціальні суб’єкти. Була розроблена система покарань за цей злочин, яка включала позбавлення волі на певний строк і чітко визначені суми грошових стягнень, позбавлення особливих прав та переваг і призначення примусових робіт, перебування у виправних арештантських відділах і заборону здійснювати торгівлю на певний строк, конфіскацію товарів або матеріалів, що належали засудженому чи були предметом злочину, й оголошення вироку за кошти цієї особи в одній або декількох газетах на вибір суду [20, с. 166–169].

У Законі “Про Українське громадянство”, ухвалену Радою міністрів 2 липня 1918 р., передбачалася кримінальна відповідальність за прийняття громадянином Української Держави без належного дозволу “підданства” іншої держави. Особа, винна в цьому протиправному діянні, підлягала покаранню, встановленому в частині першій статті 325 Уложення. Такій особі заборонялося також повернення до України [21, с. 346].

У період гетьманату було розроблено законопроекти інших важливих актів кримінально-правового змісту. Наприклад, у листопаді 1918 р. Міністерство юстиції підготувало законопроекти “Про захист життя, недоторканості й честі особи Гетьмана всієї України” [22, с. 179–180], “Про деякі зміни у зв’язку з виданням Статуту про військовий обов’язок в Українській Державі, постанов чинного закону про кримінальну відповідальність за ухилення від військового обов’язку” [23, с. 181]. Ці та інші законопроекти не могли реально вплинути на криміналізацію або декриміналізацію тих чи інших протиправних діянь, оскільки не були введені в дію, проте вони дають можливість відслідкувати напрями розвитку кримінально-

правової політики Української Держави. Помилки в кадровому формуванні урядових структур, прояви їх антиукраїнської діяльності, втручання з-за кордону в політику й економіку Української Держави, ряд інших політичних і економічних недоліків призвели до зречення П.П. Скоропадським влади 14 грудня 1918 р. Того ж дня Рада міністрів також склала повноваження, і до керівництва країною прийшла наступна тимчасова влада – Директорія УНР.

Варто звернути увагу, що підготовка до повстання проти влади П.П. Скоропадського розпочалася ще в травні 1918 р. зі створення просоціалістичними партіями Національного державного союзу, який згодом отримав назву “Український національний союз”. Для організації повстання було утворено тимчасовий орган управління – Директорію. До її складу ввійшли такі загальновідомі діячі, як В.К. Винниченко, С.В. Петлюра та інші.

Першим актом, замінити який у майбутньому мала конституція, став Закон “Про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці” [24, с. 62–65]. Він складався з Преамбули і чотирьох розділів: “Верховна влада” (ст. 1), “Директорія Української Народної Республіки” (ст. 2–4), “Законодавство в Українській Народній Республіці” (ст. 5–14), “Рада Народніх Міністрів” (ст. 15–19). За цим законом до повноважень Директорії УНР в особі її Голови, крім іншого, належало затвердження ухвалених “Державною Народньою Радою” законів (пп. “а” ст. 2), оголошення, “на пропозицію Ради Народніх Міністрів”, актів амністії та помилування (пп. “г” ст. 2). У вказаному акті також було закріплено, що “після оприлюднення закону у Вістнику державних законів” він набирає “обов’язуючої для всіх сили” у строки, встановлені в ньому, а якщо такі строки не було визначено, то з дня отримання примірника названого офіційного видання.

Вважаємо, що економічні, політичні, у тому числі пов’язані з війною, та організаційні умови для законодавчої діяльності Директорії УНР у порівнянні з УЦР та гетьманатом значно погіршилися. Були втрачені значні території держави, зокрема й столиця – м. Київ, де знаходилися основні підприємства, завдяки діяльності яких здійснювалося фінансове забезпечення державотворчих процесів, а також були кращі умови для організації ухвалення, друкування, оприлюднення законів та своєчасного доведення їх до відповідних суб’єктів, зобов’язаних використовувати акти в повсякденній діяльності. У результаті кримінально-правова політика Директорії УНР розвивалася таким же чином, як і попередніх українських урядів. Вона продовжувала використовувати ті ж самі законодавчі акти Російської імперії та Російської республіки, підконтрольної Тимчасовому уряду, вносячи до них окремі зміни і доповнення. Проте Директорія чомусь заперечувала позитивні аспекти діяльності урядових структур П.П. Скоропадського, не застосовувала кримінально-правове законодавство періоду гетьманату. Особи, які вчиняли злочини в часи правління П.П. Скоропадського, звільнялися від відповідальності й покарання в порядку амністії, а провадження у справах, у яких слідство не було завершено, припинялися.

Це підтверджується, наприклад, змістом таких законів Ради народних міністрів УНР: “Щодо полегшення долі громадян, що їх покарали Германськими та Австро-Угорськими військово-польовими судами” від 9 січня 1919 р. (“Вістник державних законів для усіх земель Української Народної Республіки” № 2, ч. 29 від 21 січня 1919 р.); “Про амністію осіб, які вчинили на території України за час з 29 квітня до 14 грудня 1918 року нового стилю включно, злочини проти влади Гетьмана України” від 9 січня 1919 р. (“Вістник державних законів для усіх земель Української Народної Республіки” № 3, ч. 46 від 23 січня 1919 р.); “Про

полегшення становища осіб, що заподіяли карні злочини” від 24 січня 1919 р. (“Вістник державних законів для усіх земель Української Народної Республіки” № 9, ч. 110 від 20 лютого 1919 р.); “Про амністію осіб, що заподіяли політичні і карні вчинки та про пільги” від 15 листопада 1919 р.; “Про амністію” від 24 березня 1921 р. та іншими [25, с. 182, 182–183, 185–187, 199–201, 210–211].

Необхідно зауважити, що надійна і якісна охорона засуджених у місцях ув’язнення за будь-яких політичних режимів була індикатором внутрішньої сили та організаційної здатності держави. Проте особливо важливе значення вона має в умовах державних переворотів (революцій), війни і нестабільного законодавства, коли всі суб’єкти суспільних відносин є однаково вразливими. Такі проблеми були, зокрема, в часи Російської імперії, УНР та інших державних утворень. Саме під час переломних історичних подій найбільш чітко проявляється соціальна роль тюремних і конвойних охоронців, адже їхня недбалість або зловживання службовим становищем автоматично призводять до людських страждань і злочинів. Одним із таких злочинів є умисне, протиправне залишення засудженими місць ув’язнення. У зв’язку з цим Рада народних міністрів УНР 11 січня 1919 р. ухвалила Закон “Про доповнення “Уложения о наказаниях уголовных и исправительных” новою статтею 452-1, яким цю норму було внесено до третього відділення “Про злочини і проступки чиновників поліції” глави 11 “Про злочини і проступки чиновників по деяких особливих видах служби” Уложения. Суб’єктами відповідальності за цим складом злочину могли бути начальники конвоїв, конвойні чи тюремні охоронці, які недбало виконували свої обов’язки з охорони засуджених поза місцями їх ув’язнення, що призвело до втечі останніх (ч. 1), або умисно сприяли чи допомагали засудженим у здійсненні втечі за межами місць ув’язнення (ч. 2). Як правило, такі протиправні діяння вчинялися під час етапування засуджених або в процесі використання їх праці за межами установ виконання покарань. Криміналізація таких діянь, очевидно, підтверджує наявність в УНР періоду правління Директорії УНР проблем, пов’язаних із забезпеченням виконання кримінально-правових покарань.

Показовим є також факт встановлення Радою народних міністрів УНР у Законі “Про карну відповідальність за образу національної честі та достоїнства” від 24 січня 1919 р. (“Вістник державних законів для усіх земель Української Народної Республіки” № 5, ч. 68 від 8 лютого 1919 р.), кримінально-правового покарання за образу словом, в письмовій формі чи дією громадянина УНР з метою зневаження його національної честі чи гідності (ст. 1); за вияв публічної чи прилюдної зневаги словом або дією щодо державної чи громадської інституції або народності чи окремої особи з метою образи національної честі чи гідності будь-якої народності УНР (ч. 1 ст. 2), у тому числі вчинення способом розповсюдження чи прилюдного виставлення друкованих творів, малюнків або “образів” (ч. 2 ст. 2). За цим законом визнавалося злочином також навмисне розміщення на папері, поданому до державної чи громадської інституції або її урядовим особам, висловів, образливих для національної честі чи гідності будь-якої народності УНР.

Важливу роль у суспільстві мав би відіграти Закон Ради народних міністрів УНР “Про відновлення гарантій недоторканості особи на території УНР” від 28 лютого 1919 р. (“Вістник державних законів для усіх земель Української Народної Республіки” № 17, ч. 231 від 3 травня 1919 р.). У ньому передбачалося, що кожний громадянин УНР може підлягати переслідуванню і позбавленню волі лише за передбачені належним карним законодавством злочинства (ст. 1); адміністративна влада, винна в позбавленні будь-кого волі всупереч статті 2 цього закону, мала

нести за це відповідальність як за перевищення влади і незаконне позбавлення волі відповідно до положень статей 341 і 1540 Уложення (ст. 3).

Водночас з метою зміцнення дисципліни у військових формуваннях УНР Головний командуючий 24 травня 1919 р. віддав наказ “Про посилення відповідальності за військові злочини”. Цей акт мав діяти в період ведення бойових дій, а покарання визначалися згідно з Військовим статутом про кари. Відповідно до положень цього Статуту за невиконання наказу начальника у військових частинах призначалося покарання у виді каторги строком до 12 років (ст. 1); за озброєний чи неозброєний опір проти виконання наказу начальника (ст. 2), за напад на пост або військову варту (ст. 3), за нанесення тілесних ушкоджень і обману, з метою ухилення від військової служби (ст. 4), за дезертирство (ст. 5), за порушення службових обов’язків під час несення вартової служби (ст. 6), за невиконання бойового наказу (ст. 7), за підбурювання вояків під час бою словами, прикладом або іншими діями до дезертирства або іншого ухилення від бою (ст. 8), за навмисне поширення чуток, які можуть викликати страх або безлад у війську (ст. 9), за здачу в полон (ст. 10), за здачу начальником доручених йому армій або відділу для винних осіб передбачалося покарання у виді смертної кари.

Крім того, у статті 12 наведеного наказу із посиланням на п. 5 ст. 217 Військового статуту про кари зазначено, що начальник не підлягає кримінально-правовій відповідальності, якщо він під час бою уб’є або поранить підлеглого, який опирався йому, через страх повернувся назад та підбурив на це інших вояків або поширював серед них панічні настрої чи “вчиняв непорядок”, якщо в начальника не було інших засобів припинити опір підлеглого чи попередити вчинення ним названих діянь [26, с. 183–184, 184–187, 191, 192–193].

Розгляд справ про військові злочини, а також кримінальних справ щодо військовослужбовців, які вчинили інші правопорушення (грабежі, вбивства, зґвалтування, крадіжки, розтрату державного майна чи грошей та інші тяжкі порушення дисципліни) мали здійснювати спеціальні військові суди. Згідно із Законом “Про надзвичайні військові суди” від 26 січня 1919 р. створювати їх мали право військові начальники не нижче рангу командира бригади.

У період функціонування Директорії УНР також велася боротьба правовими засобами зі спекуляцією, шахрайством, незаконним продажем спиртних напоїв військовослужбовцям, ворожою агітацією та іншими правопорушеннями. Більше того, Рада народних міністрів не лише здійснювала криміналізацію або декриміналізацію встановлених нею або попередніми українськими державними органами протиправних діянь, але й своєю владою 17 травня 1920 р. *de jure* анулювала в Україні дію правових актів українського та російського радянських урядів і відновила дію актів УНР, що не мало істотних юридичних наслідків. У листопаді–грудні 1920 р. український уряд був змушений продовжувати свою діяльність за кордоном – у Польщі. Саме там було ухвалено Закон Ради народних міністрів УНР “Про амністію” від 24 березня 1921 р., Закон “Про відновлення чинності органів судової влади УНР та надання напряму справам, що виникли у відповідних органах окупаційної влади” від 4 жовтня 1921 р. та ряд інших актів, що стосувалися вдосконалення кримінального законодавства, та, відповідно, перспектив української кримінально-правової політики в цілому.

Отримані в процесі дослідження відомості дають підстави для таких висновків.

1. Загальна державна політика, що реалізовувалась на українських землях у період 1917–1921 рр., була україноцентричною, незважаючи на те, що кожний із тогочасних українських урядів сподівався на сприяння інших країн (Росії, Німеччини, Польщі) в розбудові вільної України.

2. Загальна правова політика українських урядів ґрунтувалася на основних принципах формування Української держави і суспільства, а саме: демократії, гуманізму, законності, справедливості, добросусідства тощо.

3. Кримінально-правова політика українських урядів формувалася на основі сталого правового досвіду з криміналізації та декриміналізації протиправних діянь, із урахуванням економічної, політичної, зокрема, воєнної ситуації на території Української держави.

4. Українські уряди започаткували практику імплементації до положень конституційно-правових актів основоположних гуманістичних ідей кримінально-правового характеру, спрямованих на конституційну охорону прав і свобод людини в процесі реалізації кримінально-правових відносин.

5. Українські уряди забезпечили достатнє тимчасове правове регулювання й охорону суспільних відносин в українській державі, яка перебувала в стані війни, шляхом застосування законодавства відумерлих держав у випадках, коли воно не суперечило ідеям, принципам та змісту формування новітньої національної системи права.

6. Системне застосування українськими урядами амністії щодо військово-службовців, які брали участь у бойових діях, у тому числі на боці їх політичних суперників, а також цивільних осіб, що були репатрійовані або вивезені в інші держави для виконання примусових робіт, і там вчинили злочини, незалежно від їх національності, класового походження чи матеріального стану, є ознакою цивілізованого вирішення політичних і військових конфліктів та свідченням поваги до прав, свобод і гідності людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Склад Центральної Ради на VI сесії Центральної Ради: доповідь мандатної комісії // Історія України від найдавніших часів до сьогодення: зб. док. і матеріалів / за заг. ред. А.П. Коцура, Н.В. Терес. – К. ; Чернівці : Книги – ХХІ, 2008. – 1100 с.
2. Перша відозва Центральної Ради від 9 березня 1917 р. // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. – К. : Наукова думка, 1997. – Т. 1 : 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 588 с.
3. Перший універсал Української Центральної Ради, ухвалений 10 червня 1917 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – вид. 3-тє / упор. : І.О. Кресіна, О.В. Батанов ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.
4. Третій універсал Української Центральної Ради, ухвалений 7 листопада 1917 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність : – вид. 3-тє / упор. : І.О. Кресіна, О.В. Батанов ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.
5. Четвертий універсал Української Центральної Ради, ухвалений 9 січня 1918 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – вид. 3-тє / упор. : І.О. Кресіна, О.В. Батанов ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.
6. Учредительное собрание в России // Большой энциклопедический словарь. – 2-е изд. – М. : Большая Российская энциклопедия ; СПб. : Норинт, 2002. – 1456 с.
7. *Ленін В.І.* Проект Декрету про розпуск Установчих зборів // Повне зібрання творів у 55 т. / В.І. Ленін. – К. : Політвидав України, 1973. – Т. 35. – 576 с.
8. О мире : Декрет II Всероссийского съезда Советов от 28 октября 1917 г. (Собрание узаконений № 1) // Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 гг. под ред. И. Т. Голякова. – М. : Госюрлитиздат, 1953. – 463 с.
9. Третій універсал Української Центральної Ради, ухвалений 7 листопада 1917 р. // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – вид. 3-тє / упор. : І.О. Кресіна, О.В. Батанов ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.
10. Уголовное уложение // Сводъ законовъ Россійской имперіи в 5 кн. 16 т. – М. : Тов-о скоропечатни А.А. Левенсонъ, 1910. – Кн. 5 : Дополнение къ Своду законовъ. – С. 1–115.
11. Уложение о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ // Сводъ законовъ Россійской имперіи в 5 кн., 16 т. – М. : Тов-о скоропечатни А.А. Левенсонъ, 1910. – Кн. 4. – Т. 15. – С. 2–247.

12. Про амністію : Закон Української Центральної Ради від 19 листопада 1917 р. // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. – К. : Наукова думка, 1977. – Т. 1 : 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 588 с.
13. Додатковий договір між УНР і Німецькою державою, укладений 27 січня 1918 р. // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. – К. : Наукова думка, 1997. – Т. 2 : 10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р. – 422 с.
14. Про виключне право Центральної Ради видавати законодавчі акти УНР : Закон Української Центральної Ради від 25 листопада 1917 р. // Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : у 2 т. – К. : Наукова думка, 1997. – Т. 1 : 4 березня – 9 грудня 1917 р. – 588 с.
15. *Кісілюк Е.М.* Кримінальне законодавство в період Українського державотворення (1917–1921 рр.) : монографія / Е.М. Кісілюк. – К. : Вид во Європейського університету, 2011. – 232 с.
16. Про незайманість особи членів Української Центральної Ради : Закон Української Центральної Ради від 16 квітня 1918 р. // *Кісілюк Е.М.* Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917–1921рр.) : монографія / Е.М. Кісілюк. – К. : Вид-во Європейського університету, 2011. – 232 с. – У додатку.
17. Статут про державний устрій, права і вольності Української Народної Республіки, ухвалений 29 квітня 1918 р. // Конституція і конституційні акти України. Історія і сучасність. – вид. 3-тє / упор.: І.О. Кресіна, О.В. Батанов ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.
18. *Скоропадський П.П.* Грамота до всього Українського народу / П.П. Скоропадський // Україна: антологія пам'яток державотворення, Х–ХХ ст. : у 10 т. / редкол. : І. М. Дзюба [та ін.]. – К. : Вид-во Соломії Павличко „Основи“, 2008. – Т. 7 : Відродження української державності / упор., передм. та прим. Д. Павличка. – 704 с.
19. Закони про тимчасовий державний устрій України // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – вид. 3-тє / упор. : І.О. Кресіна, О.В. Батанов ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.
20. Про карну відповідальність та перевищення граничних цін та за спекуляцію : Тимчасовий Закон Ради міністрів Української Держави від 24 липня 1918 р. // *Кісілюк Е.М.* Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917 – 1921 рр.) : монографія / Е.М. Кісілюк. – К. : Вид-во Європейського університету, 2011. – 232 с. – У додатку.
21. Про українське громадянство : Закон Ради міністрів Української Держави від 2 липня 1918 р. // Україна : антологія пам'яток державотворення, Х–ХХ ст. : у 10 т. / редкол.: І.М. Дзюба [та ін.]. – К. : Вид-во Соломії Павличко „Основи“, 2008. – Т. 7 : Відродження української державності / упор., передм. та прим. Д. Павличка. – 704 с.
22. Про захист життя, недоторканості й честі особи Гетьмана всієї України : Законопроект Міністра юстиції від 27 листопада 1918 р. // *Кісілюк Е.М.* Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917–1921 рр.) : монографія / Е.М. Кісілюк. – К. : Вид-во Європейського університету, 2011. – 232 с. – У додатку.
23. О некоторых изменениях, в связи с изданием Статута воинской повинности Украинской державы, постановлений действующего закона об уголовной ответственности за уклонение от воинской повинности : Законопроект Министерства юстиции // *Кісілюк Е.М.* Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917–1921рр.) : монографія / Е.М. Кісілюк. – К. : Вид-во Європейського університету, 2011. – 232 с. – У додатку.
24. Закон про тимчасове Верховне Управління та порядок законодавства в Українській Народній Республіці // Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – вид. 3-тє / упор. : І.О. Кресіна, О.В. Батанов ; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К. : Юридична думка, 2011. – 328 с.
25. *Кісілюк Е.М.* Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917–1921 рр.) : монографія / Е.М. Кісілюк. – К. : Вид-во Європейського університету, 2011 – 232 с. – У додатку.
26. *Кісілюк Е.М.* Кримінальне законодавство в період українського державотворення (1917–1921 рр.) : монографія / Е.М. Кісілюк. – К. : Вид во Європейського університету, 2011 – 232 с. – У додатку.

Отримано 03.06.2015

РЕЦЕНЗІЇ

А.В. Іщенко,

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України**ІСТОРИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ
ГЕНЕЗИСУ СИСКНОЇ ПОЛІЦІЇ НА УКРАЇНІ
ЗА ЧАСІВ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ¹**

Підвищена суспільна небезпека сучасної злочинності в Україні зумовлює нагальну необхідність пошуків більш ефективних форм і методів боротьби з нею. Значну допомогу в цьому може надати вивчення досвіду минулого, в тому числі досвіду боротьби з професійною злочинністю сискної поліції дореволюційної Росії. На превеликий жаль, серед сучасної навчально-методичної літератури немає праць, в яких би комплексно розглядався процес зародження, становлення і розвитку сискної поліції на території України за часів Російської імперії. Тому вихід монографічного дослідження відомого фахівця з історії професійного сиску та криміналістики, кандидата юридичних наук, доцента В.М. Чиснікова “Сискна поліція на Україні за часів Російської імперії (1880–1917 рр.): історико-правове дослідження”, на нашу думку, є *актуальним* і своєчасним.

Структурно праця складається з передмови наукового редактора видання, знаного історика-правознавця професора О.Н. Ярмиша, вступу, чотирьох розділів, що мають кожний по три підрозділи, які гармонійно доповнюють один одного, а також висновків і додатку. Визначена структура дозволяє на достатньому науково-методичному рівні розкрити зміст визначеної теми. Відзначимо, що автор монографії вперше в історико-правовій літературі відтворює основні етапи організації сискної поліції на Україні, висвітлюючи оперативно-розшукові, криміналістичні та кримінально-процесуальні аспекти її діяльності в боротьбі з професійною злочинністю в другій половині XIX століття і до падіння самодержавства. Саме в цьому, в першу чергу, проявляється його *новизна*, до якої слід віднести і те, що значна кількість архівних джерел, використаних в монографії, вводяться до наукового обігу вперше. Серед новацій автора також є встановлення раніше невідомого сучасній історико-правовій літературі факту, що 17 грудня 1913 р. імператор Микола II підписав Указ про започаткування **5 жовтня** щорічного професійного свята для чинів поліції Російської імперії, – **Дня поліції**, який почали відзначати, починаючи з 1914 року.

Перший розділ праці “Теоретико-методологічні засади, історіографія та джерелознавча база дослідження” присвячений визначенню методів і методології дослідження, стану наукової розробки проблеми та аналізу основних джерел роботи.

У другому розділі, що має назву “Історичні передумови й організаційно-правові засади створення сискної поліції на Україні (IX ст. – 1917 р.)” висвітлюються, визначені автором, чотири етапи генезису на території нашої держави органів, що здійснювали кримінально-розшукові функції.

¹ Чисніков В.М. Сискна поліція на Україні за часів Російської імперії (1880-1917 рр.): історико-правове дослідження. У 2 кн. Книга II: Монографія. / В.М. Чисніков. – К.-Х.: ДНДІ МВС України, 2014.

Перший етап (IX ст. – березень 1873 р.), тобто з моменту виникнення держави Київської Русі до першої, експериментальної, спроби створити в Києві при міській поліції спеціалізований підрозділ (сискну частину) для боротьби виключно з загально-кримінальною злочинністю. *Другий етап* (березень 1873 р. – 1874 р.), коли створена в Києві сискна частина функціонувала протягом року і, на великий жаль, незважаючи на позитивні результати, її діяльність була припинена в результаті відмови міської думи надавати кошти на її утримання. *Третій етап* (червень 1880 р. – липень 1908 р.), коли на території України, спочатку в Києві, а потім в Одесі (1898 р.) та Харкові (1902 р.), при міській поліції створюються перші сискні відділення (частини). і виробляються форми та методи їхньої діяльності. *Четвертий етап* (липень 1908 р. – лютий 1917 р.), який характеризується створенням загальнодержавної системи сискної поліції, закріпленням в законодавчому порядку основних принципів її діяльності та удосконалення організаційних форм. Всього на момент падіння Російського самодержавства в державі існувало 114 штатних сискних відділень 4-х розрядів, 16 з яких функціонували на території України.

Саме в ці роки, як стверджує дослідник, були започатковані правові засади боротьби з професійною злочинністю, розроблені основні форми, тактичні прийоми, методи цієї боротьби, налагоджена система розшукових обліків, почали упроваджувати в практику кримінального сиску новітні досягнення науки і техніки: антропометрію, дактилоскопію, фотографування, собак-шукачів, валізу сищика (слідчий чемодан) тощо.

Заслугує на увагу пропозиція автора вважати Днем створення українського карного розшуку **26 липня**, оскільки саме цього дня в 1880 році розпорядженням київського губернатора було створено перший на Україні спеціалізований оперативно-розшуковий підрозділ поліції, який поклав початок вітчизняній службі кримінального сиску.

Третій розділ монографії присвячений організації та діяльності на Україні реєстраційних бюро, які вважалися головним структурним підрозділом сискної поліції, а їх діяльність базувалася на криміналістичних науково-технічних засадах. Автор вдало, на нашу думку, перед висвітленням організаційно-правових засад діяльності реєстраційних бюро сискної поліції на Україні розглянув історико-правові аспекти формування криміналістичної думки на Україні в XIX – на початку XX ст. Завершальний підрозділ третього розділу присвячений діяльності начальника Київського сискного відділення титулярного радника Гергія Михайловича Рудого, визначна роль якого була встановлена дослідником в процесі архівних розвідок. Саме Г.М. Рудий був одним з “піонерів” застосування науково-технічних засобів у діяльності поліції Російської імперії. Завдяки йому чини Київського сискного відділення першими в Росії почали застосовувати в розшуковій практиці валізу сищика (слідчий чемодан) (1903 р.), кримінальну реєстрацію злочинного елементу за допомогою дактилоскопії (1904 р.), собак-шукачів (1905 р.). Заслугою Г.М. Рудого також є розробка й прийняття першого в Росії відомчого нормативно-правового акту – “Інструкції чинам Київської сискної поліції” (1905 р.) Засноване ним в 1902 р. антропометричне бюро поклало початок заснуванню на Україні поліцейської експертно-криміналістичної служби.

У четвертому, завершальному розділі монографії, автор висвітлює оперативно-розшукову діяльність сискної поліції, її правове регулювання, основні форми та методи, які застосовувалися в боротьбі з професійною злочинністю. Розглядається також діяльність сискної поліції щодо провадження дізнання та взаємодії з загальною поліцією, іншими правоохоронними, судово-прокурорськими органами і Кабінетами науково-судової експертизи.

Слід також згадати і про солідний “Додаток” до монографії, який містить 57 документів і матеріалів, які не увійшли до першої книги цього видання. Деякі з архівних документів вводяться до наукового обігу вперше, а більшість матеріалів стали бібліографічною рідкістю і не публікувалися понад століття.

Отже, зазначене монографічне видання, на наше глибоке переконання, безумовно принесе користь курсантам, слухачам (студентам), ад’юнктам, викладачам вищих юридичних навчальних закладів України, буде корисним і співробітникам оперативних та криміналістичних підрозділів МВС, а також стане вагомим джерелом для подальших історико-правових, криміналістичних і психологічних досліджень.

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOKHORONA

SCIENCE JOURNAL

Редакційна група:

*Алексєєва 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.