SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!
Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА №3(33), 2016

Засновано 2007 року

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

Відповідно до наказу МОН України
від 26.05.2014 № 642
журнал "Наука і правоохорона" включено до Переліку наукових фахових видань України відповідно до списку згідно з додатком 9 (юридичні науки)

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

Рекомендовано до друку Вченою радою Державного науково-дослідного інституту МВС України
(протокол
від 26.10.2016 № 5)

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

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

Редакційна колегія:
Головний редактор
доктор юридичних наук В.О. КРИВОЛАПЧУК
Заступник головного редактора
доктор юридичних наук А.А. МУЗИКА
Відповідальний секретар
кандидат юридичних наук Т.А. ПЛУГАТАР

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. О.М. БУХАНЕВИЧ,
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. 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.ю.н. М.Є. ШУМИЛО,
д.ю.н. О.Н. ЯРМИШ,
к.ю.н. П.П. АНДРУШКО,
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

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

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

Київ 2016

З М І С Т

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ: ПРІОРИТЕТИ, РЕФОРМУВАННЯ, СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ

Вербенський М.Г. Запровадження інституту приватних виконавців в Україні: аналіз ризиків 5

Доля Л.М. Проблеми стану реформування системи МВС України 11

Циганов О.Г. Правоохоронні послуги: поняття та ознаки в контексті положень концепції публічних послуг в Україні та Європейському Союзі 18

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

Криволапчук В.О. Питання підтвердження підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві 25

Проценко Т.О. Державні органи влади та органи місцевого самоврядування як суб'єкти забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні 33

Смерницький Д.В. Поняття та риси системи управління якістю науково-технічної діяльності 43

Плугатар Т.А. Організаційно-правове забезпечення здійснення правосуддя із захисту прав фізичних та юридичних осіб, порушених у публічно-правових відносинах 54

Шопіна І.М. Розвиток правового регулювання взаємодії інститутів громадянського суспільства і Збройних Сил України 62

Алиев Шахрияр Ибрагим оглы. Место социальных прав в системе прав человека: проблемы международно-правового регулирования 68

Бурбій А.В. Зворотний зв'язок як засіб підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ 79

Ващук Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості України 85

Вересенко Ю.В. Сутність та структура адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України 92

Кобець М.П. Особливості забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні 99

Коропатнік І.М. Правове регулювання функціонування Збройних Сил України 106

Кучинський Ю.Д. Характеристика військового майна: адміністративно-правовий аспект 111

Лелет С.М. Сутність та зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України 116

Мацько В.А. Суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників антитерористичної операції в Україні 123

Наумова Н.М. Сучасні науково-концептуальні підходи до проблеми забезпечення недоторканності житла в юриспруденції Іспанії та Португалії 133

Остапович С.В. Зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання запобігання та протидії корупційним правопорушенням 144

Плугатир М.В. Розгляд клопотань у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху 153

Безпалько С.В. Провадження в адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень 159

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

Горох О.П. Звільнення від покарання та його відбування (аналіз судової статистики) 167

Артюхова В.В. Знаряддя вчинення хуліганства: кримінально-правовий аспект 176

Ахундов Рашад Афлатун оглы. Особенности имплементации военных преступлений в уголовное законодательство Азербайджанской Республики 184

Вакулік О.А., Тимошенко Ю.П. Проблемні питання інституту негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному судочинстві 192

Кулик О.Г. Соціально-психологічні фактори злочинності 198

Наскалов О.В. Поняття та зміст оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій з виявлення та припинення злочинів, пов'язаних із незаконним обігом бойових припасів, вибухових речовин та вибухових пристроїв 206

Наумова І.В. Ступінь віктимізації студентів м. Києва: результати моніторингового дослідження 215

Пономаренко А.В., Скора Л.М. Актуальні питання застосування домашнього арешту в Україні 223

Попович В.М. Методологічні засади імплементації норм міжнародного кримінального права в законодавство України 229

Свірін М.О. Значення міжнародно-правових документів для забезпечення запобігання злочинності в Україні 239

Свиридюк Н.П. Заходи загально-соціального та спеціально-кримінологічного запобігання злочинам у сфері службової діяльності в органах влади 248

Федотова Г.В. Аналіз результатів опитування поліцейських щодо впровадження категорії "кримінальний проступок" у кримінальне законодавство України 254

Филь Р.С. Кримінальна відповідальність за порушення прав на секретні винаходи та корисні моделі в Україні 261

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ. ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ

Музика-Стефанчук О.А., Михальський Ю.А. Питання аудиту діяльності банків у контексті євроінтеграційних процесів в Україні 268

Борсук Н.Я. Проблеми ефективного управління комунальною власністю в Україні 275

Рядінська В.О. Визначення поняття "сім'я" в контексті проблем оподаткування 281

Тильчик О.В. Інституційні спроможності Державної фіскальної служби України як суб'єкта детінізації економіки: сучасний стан та перспективи 287

Филь С.П. Захист прав інтелектуальної власності на митному кордоні України в аспекті гармонізації митного законодавства до норм Європейського Союзу 292

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Бабенко В.Г., Остапович В.П. Психологічна готовність поліцейського до застосування зброї 299

Бевзюк І.М. Психологічні та організаційно-правові аспекти перевірки доброчесності прокурора 309

Бова А.А. Визначення факторів задоволеності працівників системи МВС України службою за допомогою методів багатовимірного статистичного аналізу 316

Остапович В.П., Барко В.В. Роль керівника у справі збереження психологічного здоров'я поліцейських Національної поліції України 324

Пампура І.І. Причини та особливості соціальної дезадаптації неповнолітніх 333

СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

Пристайко О.В. НКВС УСРР: оформлення основних структурних підрозділів та розподіл функцій (1934–1936 рр.) 339

Скоркин К.В. Этапы становления и развития системы мест заключения в Украинской ССР (1919–1925 гг.) 350

РЕЦЕНЗІЇ

Музика А.А. Дружнє вітання з елементами науковості: про кримінально-правову кваліфікацію 358

Леоненко Т.Є. Кримінальний проступок: правова природа, сутність та шляхи впровадження 367

ВІТАЄМО

Поздравляем доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, генерал-майора милиции в отставке Николая Петровича Водько с 80-летним юбилеем 370

ПРАВООХОРОННА ДІЯЛЬНІСТЬ: ПРІОРИТЕТИ, РЕФОРМУВАННЯ, СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ

УДК 35.075:343.151](477)

М.Г. Вербенський,
доктор юридичних наук,
професор

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРИВАТНИХ ВИКОНАВЦІВ В УКРАЇНІ: АНАЛІЗ РИЗИКІВ

У статті на основі аналізу національного законодавства України у сфері примусового виконання рішень суду розглядаються ризики, які може спричинити запровадження інституту приватних виконавців в Україні. Автор робить висновок, що ідея запровадження інституту приватних виконавців не є абсолютною гарантією належного виконання судових рішень та може призвести до фактичного перетворення приватних виконавців на колекторів з широкими повноваженнями, які вони отримають згідно із законом, внаслідок чого виникатимуть ризики порушень з їх боку прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави.

Ключові слова: *виконавче провадження, приватні виконавці, державна виконавча служба, виконання рішень, колекторська діяльність.*

В статье на основе анализа национального законодательства Украины в сфере принудительного исполнения решений суда рассматриваются риски, которые могут возникнуть в результате введения института частных исполнителей в Украине. Автор делает вывод, что идея введения института частных исполнителей не является абсолютной гарантией надлежащего исполнения судебных решений и может привести к фактическому превращению частных исполнителей в коллекторов с широкими полномочиями, которые они получат согласно закону, вследствие чего могут возникать риски нарушений последними прав, свобод, законных интересов физических/юридических лиц, общества и государства.

Ключевые слова: *исполнительное производство, частные исполнители, государственная исполнительная служба, исполнение решений, коллекторская деятельность.*

In paper on the basis of the analysis of national legislation of Ukraine in the sphere of compulsory execution of court decisions deals with the risks related to the introduction of private executors in Ukraine.

The author notes that with the aim of reforming the system of execution of court decisions in Ukraine, legislation was passed that enshrined the new principles for the enforcement of decisions of courts and other authorities, officials, namely, introduced the institution of private executors, which is an absolute novelty in Ukraine. It is supposed that in the cases provided by the law, decisions of courts, other authorities and officials will have the right to enforce not only state executive service, and specially authorized subjects – private executors.

Along with this, the author concludes that the idea of introducing the institution of private executors is not an absolute guarantee of proper execution of court decisions and may lead to the actual transformation of private executors to collectors with broad powers, which they will receive according to the law, owing to what are the risks of violation on their part of the rights, freedoms, legitimate interests of physical and legal entities, society and state.

Keywords: *executive proceedings, private executors, the State executive service, execution of the decisions, collection activities.*

Виконання судового рішення є невід'ємною складовою права кожного на судовий захист і охоплює, зокрема, законодавчо визначений комплекс дій, спрямований на захист і відновлення порушених прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави. Запорукою формування дієвого та ефективного механізму виконання судових рішень та рішень інших органів є прозора та ефективна організація органів та осіб, які здійснюють їх примусове виконання.

Правом застосування таких заходів держава уповноважила спеціальний державний орган виконавчої влади – державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб відповідно до законів України [1]. Реалізацію своїх функцій державна виконавча служба здійснює в рамках спеціального правового інституту – виконавчого провадження.

Із започаткуванням у 1999 році державної виконавчої служби України неодноразово змінювалися організаційно-правові засади її діяльності та власне адміністративно-примусовий механізм виконання юрисдикційних рішень. Правові і соціально-економічні ускладнення в країні позначилися й на результативності діяльності державної виконавчої служби [2, с. 3].

Відповідно до аналізу стану правосуддя на сучасному етапі в Україні, який міститься у Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276 [3], у системі виконання судових рішень існують істотні проблеми, зокрема: гранично низька частка фактичного виконання судових рішень; відсутність ефективної системи мотивації державних виконавців; системні недоліки у взаємодії державних виконавців з іншими державними та недержавними установами. Для подолання цих та інших проблем, а також з метою реформування системи примусового виконання рішень в Україні 2 червня 2016 року Верховною Радою України були прийняті Закони України "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів" [4] та "Про виконавче провадження" [5], які набрали чинності з 5 жовтня 2016 року. Відповідно до зазначених Законів закріплюються нові принципи примусового виконання рішень судів та інших органів, посадових осіб – запровадження інституту приватних виконавців, що є абсолютною новацією для України. Тобто передбачається, що у випадках, передбачених законом, рішення судів, інших органів та посадових осіб матимуть право примусово виконувати не тільки органи державної виконавчої служби, а і спеціально уповноважені на те суб'єкти – приватні виконавці.

Слід зазначити, що дослідженню багатьох аспектів у сфері виконавчого провадження та діяльності державної виконавчої служби різного часу було присвячено низку праць таких учених, як А.М. Авторгов, Ф.В. Бортняк, О.Б. Верба-Сидор, С.І. Гладишев, Б.М. Гук, Р.В. Ігонін, Л.В. Крупнова, Р.В. Миронюк, Н.Я. Отчак, А.І. Перепелиця, Л.Г. Талан, С.М. Шандрук, С.В. Щербак та ін.

Однак враховуючи складну ситуацію, що склалася у системі виконання судових рішень та рішень інших органів, ця проблематика на сьогодні залишається й досі відкритою. Вказане свідчить про актуальність цієї статті, метою написання якої є аналіз ризиків, що можуть виникнути у зв'язку із запровадженням інституту приватних виконавців в Україні.

Варто зазначити, що сучасна реформа в системі примусового виконання рішень є складовою реформування системи судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів, яке наразі проводиться в Україні. Головною метою функціонування в державі такої системи є забезпечення захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, інтересів юридичних осіб та інтересів держави не тільки шляхом справедливого вирішення судом правових спорів, а й шляхом забезпечення своєчасного і ефективного виконання судових рішень.

Як неодноразово зазначав у своїх рішеннях Європейський суд з прав людини, виконання рішення, винесеного будь-яким судом, має розглядатись як невід'ємна частина "судового процесу" [6, с. 3]. Виконання рішень суду є не тільки невід'ємною частиною права на справедливий суд, але й показником поваги до держави, оскільки правосуддя вважається таким, що відбулось, тільки в тому разі, коли рішення суду виконане.

Отже, виконання судових рішень, перш за все, є функцією держави. Саме тому точка зору, за якою примусове виконання має залишитися прерогативою саме державних (а не приватних) виконавців, є такою, що заслуговує на значну увагу на сучасному етапі розвитку нашої держави.

З огляду на це, слід підкреслити, що інститут приватних виконавців не є винаходом вітчизняних законотворців. На сьогодні більшість країн континентальної Європи використовують недержавні форми виконання судових рішень, зокрема Франція, Латвія, Естонія, Бельгія та ін. Судові виконавці у цих країнах не є державними службовцями. Це приватні особи, що набули необхідної освіти, склали іспити та отримали ліцензію. Судові виконавці у Нідерландах поєднують у своїх функціональних обов'язках риси державного та приватного виконавця. Вони мають право займатися приватною практикою з повернення боргів за взаємною згодою сторін, надавати правові консультації, бути повіреними в суді та будують свою діяльність на основі затвердженого бізнес-плану [7, с. 14].

Беручи за основу успішний досвід європейських держав, законодавцю слід зважати на певні особливості нашої держави (наприклад, низький рівень правової культури населення, пострадянська модель економіки держави, високий рівень корупції) при напрацюванні та впровадженні реформи системи органів примусового виконання рішень.

На нашу думку, запропонована зміна системи примусового виконання рішень є фактично узаконенням колекторської діяльності. Такий висновок виходить з того, що:

– по-перше, Закон України "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів" від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII (далі – Закон) [4] не містить чіткого механізму оскарження рішень, дій чи бездіяльності приватних виконавців, що, у свою чергу, дає їм можливість уникнути відповідальності за завдану шкоду у процесі здійснення примусового виконання рішень;

– по-друге, відповідно до ч. 2 ст. 16 цього Закону приватний виконавець є суб'єктом незалежної професійної діяльності, а тому не виступає службовою особою, тобто особою, яка, зокрема, постійно чи тимчасово здійснює функції представника влади (як-от, державні виконавці).

З огляду на це випливає, що приватний виконавець згідно з чинним законодавства не є службовою особою, відповідно, не може мати службових обов'язків й нести відповідну юридичну відповідальність, зокрема, за злочини у сфері службової діяльності, в тому числі за ст. 364 Кримінального кодексу України ("Зловживання владою або службовим становищем") [8];

– по-третє, з огляду на те, що від успішного завершення приватними виконавцями відповідного виконавчого провадження буде прямо залежати їх винагорода (відповідно до ст. 31 Закону), є потенційні ризики, що намагаючись за будь-яку ціну та якнайшвидше завершити виконавче провадження, приватні виконавці під час виконання судових рішень будуть здійснювати протиправні дії щодо боржників, а саме:

– нехтування людською гідністю;

– вторгнення в приватне життя особи;

– порушення прав і свобод, які захищаються Конституцією та законами України тощо.

Крім того, у зв'язку з різким збільшенням кількості простроченої заборгованості за споживчими кредитами та іншими зобов'язаннями (через економічну кризу, скорочення заробітньої плати та робочих місць, зростання курсу іноземних валют, підвищення тарифів на комунальні послуги) є ризики використання кредиторами приватних виконавців для рейдерських захоплень підприємств боржників та здійснення інших протиправних дій.

Зазначені аспекти створюють широкі можливості та ризики для потенційних зловживань з боку приватних виконавців щодо порушень прав та законних інтересів боржників у процесі здійснення примусового виконання рішень. З огляду на це, запровадження інституту приватних виконавців може призвести до фактичного перетворення приватних виконавців на колекторів з широкими повноваженнями, які вони отримають згідно із законом.

Найвірогідніше події після набрання чинності Закону вочевидь розгортатимуться так: чинні колекторські контори змінять вивіски, отримають ліцензію в Міністерстві юстиції України та будуть працювати поруч із банками, які їм передаватимуть справи боржників. Внаслідок цього будуть виконуватися тільки справи, у яких зацікавлені безпосередньо відповідні банки. Це, у свою чергу, призведе до того, що держава самоусунеться від захисту громадян, які заборгували гроші, посилаючись на те, що це приватні стосунки боржника з банком;

– по-четверте, необхідно акцентувати увагу на тому, що ч. 2 ст. 27 Закону передбачає право приватних виконавців залучати працівників поліції для сприяння у вчиненні ними виконавчих дій з метою належного виконання своїх обов'язків.

Як ми вже визначили вище, приватний виконавець, згідно з ч. 2 ст. 16 Закону, є суб'єктом незалежної професійної діяльності. У свою чергу, п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України "Про Національну поліцію" зазначає, що до завдань працівника поліції належить надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [9].

На наш погляд, закріплення в Законі норми щодо права приватних виконавців на залучення працівників поліції для сприяння у вчиненні ними виконавчих дій, а також відсутність законодавчо встановленого механізму взаємодії приватного виконавця та працівників поліції та перелік випадків, у яких приватний виконавець має право залучати працівників органів поліції для сприяння в проведенні ним виконавчих дій, містить ризик зловживання з боку приватного виконавця щодо нескінченної кількості залучень працівників поліції для виконання своєї незалежної професійної діяльності;

– по-п'яте, ч. 3 ст. 18 Закону передбачає, що приватний виконавець під час здійснення своєї діяльності не може займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, діяльності арбітражного керуючого (розпорядника майна, керуючого санацією, ліквідатора), інструкторської та суддівської практики зі спорту та роботи в органах Асоціації приватних виконавців України) або підприємницькою діяльністю.

У свою чергу, ч. 2 ст. 114 Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом" зазначає, що розпорядником майна, керуючим санацією, ліквідатором не можуть бути призначені арбітражні керуючі:

1) які є зацікавленими у цій справі;

2) які здійснювали раніше управління цим боржником – юридичною особою, крім випадків, коли з дня усунення від управління зазначеним боржником минуло не менше трьох років;

3) яким відмовлено в допуску до державної таємниці, якщо такий допуск є необхідним для виконання обов'язків, покладених цим Законом;

4) які мають конфлікт інтересів (особи, у яких виникає суперечність між власними чи їх близьких осіб майновими, немайновими інтересами та повноваженнями арбітражного керуючого) [10].

Отже, на практиці може виникати ситуація, коли приватний виконавець одночасно виконує обов'язки арбітражного керуючого і приватного виконавця щодо однієї й тієї самої особи. Відтак, відсутність достатнього законодавчого урегулювання такого суміщення може привести до зловживання зі сторони приватного виконавця при здійсненні ним як обов'язків арбітражного керуючого, так і професійних обов'язків приватного виконавця.

По-шосте, згідно зі ст. 26 Закону приватні виконавці до початку здійснення своєї діяльності зобов'язані організувати офіс у межах виконавчого округу, який повинен забезпечувати належні умови для здійснення діяльності приватного виконавця, прийому відвідувачів, зберігання, у тому числі у сейфі, документів, печаток, штампів, товарно-матеріальних цінностей та архіву приватного виконавця, збереження професійної таємниці та бути захищеним від несанкціонованого проникнення.

Тобто мається на увазі, що приватні виконавці як суб'єкти незалежної професійної діяльності мають власним коштом забезпечувати себе відповідними матеріально-технічними засобами, що неодмінно позначиться на вартості послуг таких приватних виконавців, а отже, від результату виконання провадження прямо буде залежати їхня винагорода.

У зв'язку з цим, звичайному громадянину-боржнику, який через об'єктивні причини (економічна криза, скорочення заробітньої плати та робочого місця, зростання курсу іноземних валют, підвищення тарифів на комунальні послуги) своєчасно не погасив борги, доведеться, окрім простроченої заборгованості сплатити послуги приватного виконавця (відповідно до ч. 4 ст. 31 Закону), вартість яких може значно перевищувати розмір винагороди працівникам органів державної виконавчої служби, встановлений Кабінетом Міністрів України, за виконану роботу.

Не може не звернути на себе увагу той факт, що монополія всіх повноважень стосовно приватних виконавців повністю належить Міністерству юстиції України. Територіальні органи юстиції у Законі ніде не фігурують та не задіяні при реалізації жодної із процедур, передбачених законом. Зазначене дає підстави зробити висновок, що текст Закону спеціально був написаний для конкретного кола осіб задля реалізації необхідних їм корупційних схем.

Такий висновок також виходить з того, що разом із Законом України від 2 червня 2016 року № 1403-VIII "Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів" не був прийнятий проект Закону України від 9 квітня 2015 року № 2615 "Про захист споживачів від зловживань з боку колекторів" (де законодавчо встановлені механізми регулювання відносин у сфері захисту споживачів від недобросовісних дій колекторів), який мав би врегулювати діяльність колекторів і цим самим провести межу між ними та приватними виконавцями [11].

Підсумовуючи, варто зауважити, що ідея впровадження інституту приватних виконавців не є абсолютною гарантією належного виконання судових рішень та може призвести до фактичного перетворення приватних виконавців на колекторів з широкими повноваженнями, які вони отримають згідно із законом, внаслідок чого виникає ризик нехтування людською гідністю, вторгнення в приватне життя особи та порушення прав і свобод, які захищаються Конституцією та законами України, з боку приватних виконавців.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 р. № 202/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.

2. Гук Б.М. Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Б.М. Гук ; Київський міжнар. ун-т. – К., 2010. – 237 с.

3. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : указ Президента України від 20 травня 2015 р. № 276/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 92.

4. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII // Голос України. – 2016. – № 122-123.

5. Про виконавче провадження : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII // Голос України. – 2016. – № 122–123.

6. *Авторгов А.М.* Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.М. Авторгов. – К., 2008. – 19 с.

7. *Гончаренко Є.* Переваги та недоліки запровадження інституту приватних виконавців в Україні / Є. Гончаренко // Юридична газета. – 2016. – № 16 (514). – С. 14–15.

8. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25. – Ст. 131.

9. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

10. Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом : Закон України від 14 травня 1992 р. № 2343-XII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1992. – № 31. – Ст. 440.

11. Про захист споживачів від зловживань з боку колекторів : проект Закону України від 9 квітня 2015 р. № 2615 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54748.

Отримано 25.08.2016

УДК 351.74

Л.М. Доля,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПРОБЛЕМИ СТАНУ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ

Стаття присвячена питанням реформування системи МВС України та створення Національної поліції України. На підставі аналізу реалізації Концепції першочергових заходів реформування системи МВС України та Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України показано організаційно-правові засади, проблеми, а також причини, що обумовлюють затримку реформування.

Ключові слова: *Міністерство внутрішніх справ, організація управління, Національна поліція, реформування.*

Статья посвящена вопросам реформирования системы МВД Украины и создания Национальной полиции Украины. На основании анализа реализации Концепции первоочередных мер по реформированию системы МВД Украины и Стратегии развития органов внутренних дел Украины показаны организационно-правовые принципы, а также причины, которые обусловливают задержку реформирования.

Ключевые слова: *Министерство внутренних дел, организация управления, Национальная полиция, реформирование.*

Paper is devoted to the reforming of the system MIA Ukraine and the creation of the National Police. On the basis of realization of the Concept of Priority Measures of Reforming the System MIA and the Development Strategy of Internal Affairs of Ukraine organizational and legal principles, problems and reasons for the delay in reforming are revealed .

Keywords: *Ministry of Internal Affairs, organization of management, National Police, reformation*

Концепція першочергових заходів реформування системи МВС та Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України (далі – Концепція та Стратегія), прийняті розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р "Питання реформування органів внутрішніх справ України", поклали початок докорінним змінам у системі Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС). До цього всі спроби реформувати органи внутрішніх справ (далі – ОВС) в Україні виявлялися безрезультатними. Були розроблені десятки концепцій, законопроектів, сотні наказів та інших розпорядчих документів, багато разів у системі МВС здійснювалася реорганізація органів та підрозділів. Проте таке реформування не вирішило основного завдання – створення в Україні правоохоронного відомства відповідно до європейських стандартів та вимог Ради Європи.

Безперечно, що зазначені вище питання не могли не звернути на себе уваги вчених і практиків. Вітчизняна наукова література у зазначеній сфері представлена здебільшого дослідженнями таких вчених, як М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.П. Рябченко, О.В. Джафарова, А.Т. Комзюк, О.П. Угровецький, М.Ю. Фролов та інші.

Віддаючи належне дослідженням цих учених та враховуючи реалії сьогодення, доцільно проаналізувати та обґрунтувати шляхи вирішення проблем реформування системи МВС, що і є метою статті.

Слід зазначити, що до розроблення Концепції та Стратегії були залучені правозахисники, незалежні експерти, вчені, у тому числі зарубіжні. Під час підготування цих документів враховано досвід країн Європи, США, а також вітчизняні здобутки. Поряд з оптимізацією структури МВС, усуненням дублювання функцій підрозділів і органів внутрішніх справ цими документами, а також Стратегією розвитку "Україна – 2020" поставлено завдання – утворити МВС як багатопрофільне цивільне відомство європейського зразка.

Стратегія передбачає, що разом з демократичними засадами та самостійним статусом кожної служби в МВС мають існувати чіткі та зрозумілі правила взаємодії між службами, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Такі правила в разі необхідності забезпечуватимуть злагоджену роботу різних служб для вирішення проблем на національному рівні (формування нових підрозділів та робочих груп, відрядження персоналу, послідовність дій та використання ресурсів), а також забезпечуватимуть робочу взаємодію регіональних (територіальних) представників різних служб у їхній повсякденній діяльності [1].

Реалізацію Концепції було передбачено здійснити двома етапами протягом 2014–2016 років. На першому етапі (2014 рік) – підготувати та схвалити план заходів з реалізації Концепції із зазначенням строків здійснення заходів та виконавців; розробити нову редакцію Закону України "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України" та подати її на розгляд Верховної Ради України; здійснити функціональні та організаційні перетворення апарату МВС.

Протягом другого етапу (2015–2016 роки) передбачалось:

підготувати пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів з урахуванням європейських норм і стандартів, спрямованих на врегулювання діяльності Національної поліції, Національної гвардії, міграційної, прикордонної, пожежно-рятувальної служб;

здійснити інституційні та функціональні перетворення після прийняття законодавчих актів про відповідні органи та служби, діяльність яких спрямовується та координується Міністром внутрішніх справ;

здійснити організаційні заходи, спрямовані на стале, ефективне та злагоджене функціонування системи органів внутрішніх справ [1].

З часу прийняття Концепції і Стратегії пройшло майже два роки. Проаналізуємо, що зроблено на шляху їх реалізації.

По-перше, прийнято низку законів та інших нормативно-правових актів у сфері реформування ОВС. Це: закони України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ" (у результаті реалізації цього Закону відбулося скорочення підрозділів боротьби з організованою злочинністю, транспортної та ветеринарної міліції); "Про Національну поліцію"; "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху"; "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України "Про Національну поліцію" та інші. Прийнятий у першому читанні Закон України "Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України" (реєстраційний номер 2567 від 14.07.2015).

Крім того, Урядом прийнято низку нормативно-правових актів щодо затвердження положень про Міністерство внутрішніх справ України, про Національну поліцію України, унормування роботи територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, вдосконалення процедури реєстрації транспортних засобів та підготовки водіїв транспортних засобів тощо (постанови Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889, від 09.11.2015 № 904 та № 907, від 18.11.2015 № 941, від 23.12.2015 № 1138) тощо.

По-друге, МВС стало цивільним відомством. Повноваження Міністра внутрішніх справ щодо координації діяльності Національної поліції, Національної гвардії, міграційної, прикордонної, пожежно-рятувальної служб відповідають побудові міністерств внутрішніх справ європейських країн, зокрема Польщі, Австрії, Франції, Угорщини та держав Балтії, однак сучасна система органів управління МВС потребує суттєвого удосконалення.

Згідно з Положенням про Міністерство внутрішніх справ України (далі – Положення), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 [2], МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах:

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

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

цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів" (п. 1 Положення) [2].

Варто звернути увагу на те, що МВС на сьогодні має унікальний для України статус. Так, згідно зі ст. 6 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади" Міністерство – це центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах [3].

З вісімнадцяти міністерств, існуючих на сьогодні в Україні, лише до завдань одного міністерства – МВС – належить тільки формування державної політики у декількох сферах і ні в одній з названих вище сфер не є завданням МВС забезпечувати реалізацію державної політики.

До реформування МВС було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечував формування та реалізацію державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства та держави від злочинних і кримінально протиправних посягань, боротьби із злочинністю, виявлення кримінальних правопорушень, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху [4; 5].

Великих змін зазнала й структурна побудова МВС. Статтею 1 Закону України від 10.01.2002 "Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України" (який, до речі, залишається чинним, не дивлячись на те, що Концепцією передбачено ще на І етапі (2014 рік) розробити нову редакцію цього закону. Проте, вже минуло майже два роки, а нова редакція зазначеного закону

не прийнята. Цей закон мав втратити чинність згідно з Законом України "Про органи внутрішніх справ", який був прийнятий ВРУ 02.07.2015, але згодом Президентом України на нього було накладено вето, яке не подолано, і 26.01.2016 закон скасовано) була затверджена така структура МВС:

Міністерство внутрішніх справ України – центральний орган управління;

головні управління, управління Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти;

підрозділи судової міліції;

підрозділи місцевої міліції;

головний орган військового управління, оперативно-територіальні об'єднання, з'єднання, військові частини і підрозділи, вищі навчальні заклади, навчальні військові частини (центри), бази, установи та заклади, що не входять до складу оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України;

навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення [6].

На сьогодні МВС як центральний орган управління фактично трансформувався в апарат МВС, який згідно з наказом МВС від 06.11.2015 № 1389 (у редакції наказу МВС від 01.05.2016 № 349) складається з керівництва, патронатної служби, 12 департаментів, 4 управлінь та 2 відділів.

Територіальні органи внутрішніх справ МВС згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2015 № 730 ліквідовані [7]. По суті, на сьогодні як територіальні органи Міністерства внутрішніх справ Положенням про МВС визначені територіальні центри з надання сервісних послуг, якими керує Головний центр з надання сервісних послуг МВС України.

Підрозділи судової міліції та підрозділи місцевої міліції, як і вся міліція, ліквідовані.

Національна гвардія України як складова структури МВС перетворилась в елемент вже системи МВС – Національну гвардію України, яка є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи органів внутрішніх справ й військово-політичне та адміністративне керівництво яким здійснює Міністр внутрішніх справ України [8].

Навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення залишились в структурі МВС майже без змін. В Положенні вони зазначені як "заклади, установи і підприємства, що належать до сфери управління МВС" [3].

Звичайно, що від зміни статусу та структури МВС змінюється й сама управлінська діяльність міністерства. Слід зауважити, що на сьогодні з управлінського циклу міністерства, що складається з визначення мети (прогноз, стратегія дії, завдання, планування), прийняття рішення (виявлення проблемних ситуацій, обґрунтування варіантів дій, вибір оптимального варіанту, затвердження рішення), реалізації та контролю, випала одна ланка – реалізація рішень, тобто організація та регулювання процесу виконання.

Наразі в Міністерстві акцент робиться на аналітичну, моніторингову роботу, роботу щодо взаємодії ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ. Якщо раніше головним (провідним) підрозділом центрального апарату МВС України у сфері організації роботи органів і підрозділів внутрішніх справ, координації та узгодження їх дій був Головний штаб МВС України, то нині основна робота в Міністерстві щодо здійснення

моніторингу стану публічної безпеки та правопорядку, аналізу і узагальнення результатів та ефективності реалізації ЦОВВ тощо покладається на Департамент аналітичної роботи та організації управління і Департамент формування політики щодо підконтрольних Міністрові органів влади та моніторингу.

Враховуючи те, що на цьому етапі реформування МВС багато питань ще потребують законодавчого вирішення, а також прийняття нормативно-правових актів, у міністерстві важлива роль відведена нормотворчій діяльності, адже вона є правовою формою державно-управлінської діяльності міністерства, яка спрямована на врегулювання суспільних відносин шляхом встановлення норм права, внесення змін до чинних норм, формування, ухвалення та оприлюднення (у разі потреби) нормативних актів міністерства та припинення їх дії з метою втілення в нормативних актах політичної волі Президента України, Кабінету Міністрів України та реалізації чи конкретизації нормативно-правових актів, що мають вищу юридичну силу.

З метою забезпечення погодженого розв'язання питань, що належать до компетенції МВС, обговорення найважливіших напрямів його діяльності, наказом МВС від 27.07.2016 № 728 затверджено склад колегії МВС.

Отже, в системі МВС проведено функціональні та організаційні перетворення, що забезпечило розподіл функцій із формування політики у зазначених вище сферах, які здійснюються Міністерством, та її реалізації, що здійснюються окремими центральними органами виконавчої влади у системі МВС.

І найголовніше. Одним із ключових аспектів реформи є ліквідація міліції і створення Національної поліції та її територіальних органів.

Створено кіберполіцію (постанови Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 № 831 та № 832), поліцію охорони (постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 № 834), протидії наркозлочинності (постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 886), внутрішньої безпеки (постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 887), захисту економіки (постанова Кабінету Міністрів України від 13.10.2015 № 830), Департамент організації діяльності Корпусу оперативно-раптової дії (КОРД).

Отже, на сьогодні до структури Нацполіції входять: Апарат Національної поліції України (керівництво, 21 департамент, робочий апарат Укрбюро Інтерполу (на правах департаменту), 3 управління, Головне слідче управління, 4 відділи та сектор з питань пенсійного забезпечення);

міжрегіональні територіальні органи (департаменти патрульної поліції, поліції охорони та у складі кримінальної поліції департаменти протидії наркозлочинності, внутрішньої безпеки, кіберполіції);

територіальні органи поліції (відділи та відділення).

Наразі становлення Національної поліції продовжується. На жаль, через політичну ситуацію та бюрократичну тяганину прискорити темп реформ не виходить. У відомстві ще не завершена переатестація працівників, метою якої є – оновити особовий склад, звільнити людей, які згідно з їх професійними, психологічними, фізичними і моральними якостями не повинні працювати в поліції, не створена належна нормативно-правова база, завдяки якій підрозділи Національної поліції були б спроможними забезпечити захист конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, громадський (публічний) порядок від протиправних посягань, діючи відповідно до принципів верховенства права, прозорості та підзвітності суспільству, застосовуючи силу (примус) винятково в рамках, визначених законом.

Крім того, нова поліція успадкувала багато проблем міліції, головна з яких – дефіцит фінансування. Як і раніше, не вистачає коштів на достойну заробітну плату, обладнання, нову форму тощо. Фінансується лише 30 % забезпечення. Це все, а також часом низька свідомість працівників, у тому числі й тих, хто пройшов атестацію, дають підґрунтя для корупції. За минулі півроку служба внутрішньої безпеки розкрила близько 600 таких випадків. Понад 150 працівників поліції було затримано за різні правопорушення [9].

Велика кількість учасників ДТП – працівники поліції. Лише в Києві 150 із 235 службових автомобілів патрульної поліції (а це 64 % автопарку патрульної поліції м. Києва) потрапляли в ДТП. За рішенням суду встановлено вину поліцейських у 89 ДТП. 49 службових автомобілів потребують ремонту, а 2 – не підлягають відновленню [10].

Кримінологічна ситуація в країні теж свідчить не на користь діяльності Національної поліції. Спостерігається зростання кількості правопорушень, зменшення розкриття кримінальних правопорушень, збільшення ДТП та порушень правил дорожнього руху.

Так, за даними Генеральної прокуратури України, за сім місяців 2016 року було зафіксовано 426,5 тисяч кримінальних правопорушень, що на 72,2 тисячі або на 20,4 % більше ніж за аналогічний період минулого року [11]. У першому півріччі 2016 року, порівняно з аналогічним періодом 2015-го, приріст тяжких злочинів і злочинів середньої тяжкості склав 23-26 %. Кількість особливо тяжких злочинів після різкого стрибка в 2015-му майже не змінилася. Небезпечна сьогоднішня тенденція – зростання кількості злочинів з використанням вогнепальної зброї. Головною причиною називають міграцію зброї із зони АТО.

Найнебезпечнішим містом в країні виявилась столиця держави – місто Київ: у 2016 році тут зареєстрували 55,1 тис. злочинів. Порівняно з 2015 роком у місті на 60 % зросла кількість вуличних грабежів, на 13–15 % – кількість викрадень, вдвічі – до 25 тис. – крадіжок [12].

Розкривання теж впало, зокрема, тяжких злочинів на 42 % в 2015 році порівняно з 2014 роком [13].

Повертаючись до одного з найдавніших компонентів світової цивілізації – поліції, аналіз світового досвіду свідчить, що існує ряд умов ефективного функціонування поліції:

наявність правової бази, що виражає волю суспільства щодо поліції;

чітке управління з боку вищої національної і регіональної адміністрації;

соціальна довіра;

укомплектованість особовим складом і наявність у нього здібностей, адекватних розв'язуваним завданням;

достатнє фінансування і оснащення необхідними засобами озброєння, зв'язку, транспорту, криміналістичної техніки та ін. [14].

На цьому етапі в Україні не існує жодної умови для ефективного функціонування поліції. Але процес оновлення правоохоронних структур – це одна з найважливіших, найскладніших частин реформування. І хоча цей процес іде з великими труднощами, є надія, що Україні вдасться сформувати функціональну та ефективну систему поліцейських органів європейського зразка, якісно вдосконалити управлінську діяльність МВС, підвищити ефективність та забезпечити своєчасність реагування на сучасні виклики та загрози.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 96. – Ст. 2767.

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

3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

4. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 року № 401 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 72. – Ст. 2026.

5. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України; Указ від 06.04.2011 № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.

6. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ : Закон України від 10 січня 2002 року № 2925-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.

7. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2016 року № 730 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 76. – Ст. 2526.

8. Про Національну гвардію України : Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 17. – Ст. 594.

9. Деканоідзе: проти поліцейських у 2016 році відкрито понад 600 кримінальних справ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eramedia.com.ua/article/238636-dekanodze_proti_poltceyiskih_u__rotc_vdkrito_ponad__krimnalnih_s/.

10. Патрульна поліція Києва вже розбила 150 з 235 службових автомобілів // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/UKRAINE/patrulna-policiya-kiyeva-vzhe-rozbila-150-z-235-sluzhbovih-avtomobiliv-214959_.html.

11. Генеральна прокуратура України. Статистична інформація. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html.

12. “Епідемія злочинності”: кількість тяжких злочинів по країні зросла на чверть, найнебезпечніше – у Києві [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unian.ua/society/1452506-epidemiya-zlochinnosti-kilkist-tyajkih-zlochiniv-po-krajini-zrosla-na-chvert-naynebezpechnishe-u-kievi.html.

13. Розкривання тяжких злочинів знизилось на 42 % в 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukranews.com/ua/news/409336-rozkryvannya-tyazhkykh-zlochyniv-znyzylos-na-42-v-2015.

14. Міжнародна поліцейська енциклопедія : У 10 т. / Відповідальний ред. Ю.І. Римаренко, Я.Ю.Кондратьєв, В.Я.Тацій, Ю.С.Шемшученко. – К.: Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2003. – 1230 с.

Отримано 11.10.2016

УДК 351.74 + 342.56

О.Г. Циганов,
кандидат технічних наук, доцент

ПРАВООХОРОННІ ПОСЛУГИ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ В КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ КОНЦЕПЦІЙ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ТА ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Статтю присвячено питанням визначення сутності, змісту, а також основних ознак поняття "правоохоронна послуга", згадування яких у вітчизняній правовій науці та законодавстві на сьогодні відсутні. Проаналізовані особливості правоохоронних послуг та надане власне визначення зазначеного поняття.

Здійснено порівняння сутності та змісту поняття "правоохоронна послуга" в контексті положень концепцій публічних послуг в Україні та Європейському Союзі.

Ключові слова: *публічна послуга, правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, правоохоронна послуга.*

Статья посвящена вопросам определения сущности, содержания, а также основных признаков понятия "правоохранительная услуга", упоминание которых в отечественной правовой науке и законодательстве на сегодня отсутствуют. Проанализированы особенности правоохранительных услуг и предоставлено собственное определение указанного понятия.

Проведено сравнение сущности и содержания понятия "правоохранительная услуга" в контексте положений концепций публичных услуг в Украине и Европейском Союзе.

Ключевые слова: *публичная услуга, правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, правоохранительная услуга.*

Paper deals with determining the nature, content and main features of the concept of "law enforcement service", which references the domestic legal science and legislation is currently not available. The author analyzed the features of law enforcement services and provided his own definition of mentioned term.

The comparison of the nature and meaning of "law enforcement services" in the context of the concept of public service in Ukraine and the European Union is carried out.

Keywords: *public service, law enforcement activity, law enforcement agencies, law enforcement service.*

Аналіз вітчизняних та зарубіжних джерел, що присвячені послугам, які надаються органами публічної влади, свідчить про різноманітність вживання та тлумачення поняття послуги в державному управлінні. Так, термін "послуга", що до останнього часу застосовувався в нормативно-правових актах для регулювання суспільних відносин у сфері діяльності органів публічної влади, використовувався у словосполученнях "державна послуга", "управлінська послуга", "адміністративна послуга" або "публічна послуга", що призводило до неадекватності його розуміння й потребувало глибокого вивчення й унормування. Насамперед, це стосується визначення категоріального апарату, оскільки надання послуг здійснюється за різними напрямами діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Якщо на сьогодні стосовно зазначених вище різновидів послуг, що надаються органами публічної влади, серед вітчизняних науковців та в законодавстві України за великим рахунком склалися усталені уявлення, й у правовій науці фактично вироблено єдиний підхід до визначення їх основних, визначальних ознак та поняття, то стосовно терміна "правоохоронна послуга", що до останнього часу у вітчизняній юридичній літературі фактично не зустрічався (якщо не брати до уваги статтю з цього приводу фахівця з державного управління І.В. Кукіна [1]), цього сказати не можна. У вітчизняній правовій науці та законодавстві відсутні опис основних ознак та визначення поняття "правоохоронна послуга".

Отже, слід запропонувати власні визначення зазначеного терміна в контексті положень концепцій публічних послуг в Україні та в Європейському Союзі, оскільки останнім часом згадування цього терміна почали з'являтися в офіційних концептуальних документах нашої держави. Наприклад, слід згадати Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, схвалені розпорядженням Уряду України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р та Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України, затверджену Указом Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 [2; 3].

Як відомо, сферу публічних послуг становлять послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні [4].

До істотних ознак публічних послуг слід віднести такі:

– забезпечення діяльності загальнозначущої спрямованості (тобто наявними є зацікавленість суспільства в їх виконанні та соціальна значимість);

– комплексне правове регулювання;

– загальнообов'язкове визнання та забезпечення;

– безпосередня участь органів публічної влади та публічних установ в наданні цих послуг.

Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги.

Якщо розглядати правоохоронні послуги, то вони мають усі ознаки публічних послуг і за своєю суттю є публічними, але критерієм виділення є не коло суб'єктів, що їх надає, а сфера, в якій вони реалізуються.

Правоохоронні послуги – це один із різновидів правоохоронної діяльності, сучасне призначення якої, як зауважує О.Л. Соколенко, полягає в забезпеченні рівною мірою інтересів усього суспільства, всіх фізичних та юридичних осіб, держави й територіальних громад у правоохоронній сфері, здійснюючи попередження, припинення та усунення порушень в урегульованих правом суспільних відносинах [5, с. 143].

На відміну від інших видів державної діяльності, правоохоронна діяльність впливає на ті суспільні відносини, які мають суспільно-небезпечний характер – протиправні діяння. А тому безпосереднім предметом цієї діяльності є правопорушення та інші явища, що їх зумовлюють, а об'єктом захисту та охорони – ті суспільні відносини, на які вони посягають [6, с. 9].

Під змістом правоохоронної діяльності в широкому сенсі розуміють охорону права від будь-яких порушень, а у вузькому – спеціалізовану діяльність із правової охорони суспільних відносин, якою займаються спеціально створені для цього суб'єкти – державні правоохоронні органи. Водночас для таких органів основними визначальними видами діяльності є виконання правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства

і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності.

Отже, правоохоронними слід вважати послуги, які надаються правоохоронними органами держави як основними суб'єктами правоохоронної діяльності й спрямовані на виконання правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності. Такі послуги є публічними, оскільки мають високу соціальну значимість, суб'єктом їх надання є публічна влада й за якість їх надання ця влада несе відповідальність. Водночас зазначені послуги є державними, оскільки в Україні згідно з чинним законодавством можлива лише державна правоохоронна діяльність, й надаються ці послуги згідно з нормативно-правовими актами відповідними органами виконавчої влади, а також державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою повноважень. І нарешті, як наголошує О.Б. Баріхін, правоохоронні послуги завжди відносять до суспільних благ, продукування яких є монополією держави [7, с. 552].

Основні ознаки правоохоронних послуг:

– ці послуги забезпечують діяльність загальнозначущої спрямованості, оскільки їх надання здійснюються в одній з найважливіших підсистем життєдіяльності суспільства – правоохоронній сфері;

– ці послуги надаються правоохоронними органами як основними суб'єктами правоохоронної діяльності й надання цих послуг є монополією держави;

– надання цих послуг ґрунтується та випливає з правоохоронних функцій, безпосередньо пов'язаних з охороною прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, забезпеченням публічної безпеки і порядку, а також попередженням та протидією злочинності;

– індивідуальний характер їх надання будь-якій фізичній чи юридичній особі, яка має на це право або звертається за реалізацією своїх прав, свобод і законних інтересів, а також рівний для всіх доступ до цих послуг відповідно до законодавства;

– чітка урегульованість законодавством процедури надання цих послуг та, у разі визначення їх платності, розміру плати за їх надання.

На підставі викладеного під *правоохоронною послугою* слід розуміти урегульовану законодавством України діяльність правоохоронного органу держави, що ґрунтується та випливає з виконуваних цим органом правоохоронних функцій та виражається в здійсненні дій і (чи) прийнятті рішень, котрі відбуваються в контакті з конкретною фізичною чи юридичною особою, яка переважно сама звертається до відповідного державного органу, його посадової особи з метою реалізації своїх суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів або виконання покладених на неї нормативними правовими актами обов'язків у правоохоронній сфері.

Правоохоронними послугами, віднесеними до сфери відповідальності МВС, слід уважати послуги, що надаються безпосередньо Міністерством внутрішніх справ України, Національною поліцією України, Державною міграційною службою України, Державною прикордонною службою України, Національною гвардією України, а також підприємствами, установами та організаціями зазначених відомств й спрямовані на виконання ними правоохоронних функцій.

До таких правоохоронних послуг належать, зокрема, поліцейські та адміністративні послуги, що надаються органами (організаціями) системи МВС,

в тому числі центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр внутрішніх справ.

Одними з найбільш характерних ознак правоохоронної послуги, як і будь-якої іншої послуги, є первинність потреб замовника в діях виконавця при її наданні, а також індивідуальний характер надання будь-якій фізичній чи юридичній особі. Отже, здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень чи забезпечення публічної безпеки і порядку в громадських місцях, або ж регулювання дорожнього руху слід уважати функціями поліції, але не можна визнати правоохоронними послугами, оскільки такі різновиди діяльності поліції носять інтегральний характер, тобто спрямовані на задоволення потреб у безпеці невизначеного кола осіб.

Водночас до поліцейських, а отже, й правоохоронних послуг слід віднести, зокрема, такі види діяльності поліції:

– вжиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю конкретної фізичної особи, що виникли внаслідок учинення кримінального правопорушення;

– реагування на заяву, повідомлення від конкретної фізичної особи про правопорушення;

– забезпечення безпеки взятої під захист особи на підставах та в порядку, визначеному законом;

– видача дозволу на використання об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів;

– здійснення на договірних засадах охорони об'єкта права приватної власності;

– здійснення супроводження транспортного засобу;

– видача відповідно до закону дозволу на рух окремої категорії транспортного засобу та ін.

Як наслідок, не можна вважати коректним визначення поняття "державна правоохоронна послуга", надане науковцем І.В. Кукіним: "Державна правоохоронна послуга – це процес та результат взаємодії правоохоронних органів держави з суспільством, фізичними та юридичними особами, спрямована на задоволення потреб та інтересів держави, суспільства, фізичних або юридичних осіб у сфері правопорядку" [1]. Адже відповідно до вітчизняної концепції публічних послуг процес взаємодії правоохоронних органів не з конкретною фізичною чи юридичною особою, а із суспільством, невизначеним колом осіб, слід, на нашу думку, вважати не послугою, а функцією з боку цих державних органів.

Слід констатувати, що системний аналіз документів міжнародного і національного права зарубіжних держав свідчить про відсутність у них прямих аналогів українських термінів "правоохоронна діяльність" та "правоохоронні органи". Одним з основних складників сектору безпеки зарубіжних держав є сили підтримання правопорядку. Водночас у США та інших англомовних державах вживаються терміни "Law Enforcement Activity" та "Law Enforcement Agencies", які в Україні офіційно перекладаються як "правоохоронна діяльність" та "правоохоронні органи", однак буквально можуть бути перекладені як "діяльність із застосуванням законного примусу" та "державні органи, уповноважені на застосування законного примусу", на яких покладається безпосереднє забезпечення національної безпеки у сферах правопорядку, громадської та державної безпеки [8].

За результатами моніторингу в мережі Інтернет офіційних веб-сайтів правоохоронних відомств США та Комісії з акредитації правоохоронних органів

(CALEA), встановлено, що поняття "правоохоронна послуга" ("Law Enforcement Services") включає в себе такі традиційні заходи у сфері громадської безпеки:

– послуги з патрулювання;
– слідчі дії;
– діяльність щодо тримання під вартою;
– підтримання взаємодії з іншими правоохоронними органами;
– автоматична або ручна ідентифікація (розпізнавання) відбитків пальців;
– ведення обліку правоохоронних файлів [9; 10; 11; 12].

Крім того, аналіз інформації, що міститься на офіційному веб-сайті Федерального бюро розслідувань (США), показав, що цим правоохоронним відомством надаються, зокрема, такі правоохоронні послуги:

– кримінально-правові інформаційні послуги (наприклад, аналіз відбитків пальців, голосу та інша біометрія щодо ідентифікації особи);
– лабораторні послуги (зокрема, щодо аналізу зібраних доказових матеріалів) та операційні технології (наприклад, використання електронного спостереження);
– навчання представників правоохоронних органів, в т.ч. іноземних країн;
– послуги електронних картотек тощо [13].

Аналіз інформації на офіційному веб-сайті поліції Чеської Республіки засвідчив, що будь-яку діяльність, яка здійснюється підрозділами чеської поліції, слід уважати поліцейськими послугами, навіть діяльність щодо забезпечення безпеки президента та членів його сім'ї [14].

Також зауважимо, що в рамках наукового супроводження комплексу робіт щодо розробки та запровадження системи управління якістю у МВС України нами було підготовлено анкету для опитування представників правоохоронних органів зарубіжних держав (а саме: Республіки Польща, Словаччини, Сполучених Штатів Америки, Федеративної Республіки Німеччини, Французької Республіки) з метою сприяння у вивченні міжнародного досвіду щодо запровадження системи управління якістю (quality management system – відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 9000 : 2000) в національних поліцейських структурах цих держав.

У своєму листі від 18 липня 2008 року Делегація Європейської комісії в Україні дає таку відповідь на питання "Що розуміється під терміном "поліцейська послуга"?": "Більшість поліцейських організацій усвідомлюють необхідність адаптації своєї роботи відповідно до вимог сучасності. Термін "поліція" ототожнюється з військовим, репресивним способом функціонування. За останні десять-п'ятнадцять років роль поліції змінилася. Поліція є не лише інструментом у руках влади для забезпечення законності й правопорядку, а й також засобом для виконання діапазону інших завдань, спрямованих на обслуговування людей. Отже, поліція стає організацією, що надає "послуги суспільству". Особлива увага приділяється попередженню та профілактиці правопорушень, консультаціям, порадам, профілактичним бесідам, реабілітації, допомозі потерпілим, охороні громадського порядку, а не тільки репресивним завданням типу виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень. Термін "поліцейська послуга", таким чином, покриває більш широкий діапазон діяльності ніж та, яка була в минулому пов'язана із терміном "поліцейський примус"".

Таким чином, відповідно до концепції правоохоронних послуг у країнах Європейського Союзу під терміном "правоохоронні послуги" слід розуміти будь-яку діяльність, що здійснюється правоохоронними органами (органами правопорядку) та їх посадовими особами в межах компетенції, визначеної законодавством. Тобто це може бути діяльність, яка безпосередньо пов'язана із застосовуванням

заходів державного примусу до правопорушників (як-от: доставляння у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; накладення адміністративного стягнення; розшук особи, яка ухиляється від виконання кримінального покарання; провадження у справах про адміністративні правопорушення; виявлення, припинення та досудове розслідування кримінальних правопорушень; та інші репресивні заходи), так і діяльність, спрямована на обслуговування, надання допомоги фізичним та юридичним особам (наприклад: реагування на заяви та повідомлення про правопорушення; проведення профілактичних бесід; надання допомоги потерпілим; здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності тощо). Водночас відмінності між поліцейськими послугами та функціями, що здійснюються поліцейськими підрозділами, правознавцями країн Європейського Союзу не наводиться.

У порівнянні з вітчизняною концепцією публічних послуг у країнах Європейського Союзу споживачами правоохоронних послуг можуть виступати не тільки конкретна фізична чи юридична особа, а й групи громадян (як-от: молодь, люди похилого віку, безробітні, жертви і т.д.) і навіть населення певної території та суспільство в цілому. Споживачами цих послуг можуть бути також владні структури всіх рівнів, публічні адміністрації та ЗМІ. Окрім зовнішніх споживачів, правоохоронні послуги можуть надаватися також внутрішнім споживачам, тобто іншим правоохоронним органам або підрозділам поліції, в тому числі й підлеглим підрозділам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кукін І.В.* Окремі підходи щодо управління державними правоохоронними послугами у системі інтегрованого управління кордонами / І.В. Кукін // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=550.

2. Питання реформування органів внутрішніх справ України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 96. – Ст. 2767.

3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України": Указ Президента України від 14 березня 2016 р. № 92/2016 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 23. – Ст. 898.

4. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

5. *Соколенко О.Л.* Система та види правоохоронних органів України / О.Л. Соколенко // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 3. – С. 143-149.

6. *Тюріна О.В.* Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження): автореф. дис.. ... канд.. юрид. наук: 12.00.01 / О.В. Тюріна; Київський нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2001. – 18 с.

7. *Барихин А.Б.* Большая юридическая энциклопедия / Автор и составитель: А.Б. Барихин. – М.: Книжный мир, 2010. – 960 с.

8. До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/1153/.

9. Law Enforcement Services – Pennsylvania State Police – PA.gov [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.psp.pa.gov/law-enforcement-services/Pages/default.aspx.

10. Division of Law Enforcement Services (DLES) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.doj.state.wi.us/dles/division-law-enforcement-services-dles.

11. Contracting for Law-Enforcement Services: Perspectives from Past Research and Current Practice [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://policeconsolidation.msu.edu/sites/default/files/ContractingReport_021714FINAL.pdf.

12. CALEA Standards for Law Enforcement Agencies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.calea.org/content/standards.

13. Law Enforcement – FBI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.fbi.gov/resources/law-enforcement.

14. Policie eskй republiky: Ъvodnн strana [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.policie.cz/.

Отримано 23.09.2016

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.9:351.87

В.О. Криволапчук,
доктор юридичних наук, професор

ПИТАННЯ ПІДТВЕРДЖЕННЯ ПІДСТАВ ДЛЯ ПРЕДСТАВНИЦТВА ПРОКУРОРОМ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА АБО ДЕРЖАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Розглянуто актуальні проблеми застосування законодавства щодо підтвердження підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві. Проаналізовано судову практику та досліджено позиції науковців щодо підтвердження підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві. Запропоновано напрями вдосконалення правових засад підтвердження судом наявності або відсутності підстав для представництва прокурором інтересів держави або громадянина в адміністративному суді.

Ключові слова: *прокурор, адміністративне судочинство, підстави, представництво, підтвердження наявності підстав, суд, суддя, ухвала суду.*

Рассмотрены актуальные проблемы применения законодательства о подтверждении оснований для представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном судопроизводстве. Проанализирована судебная практика и исследованы позиции ученых относительно подтверждения оснований для представительства прокурором интересов гражданина или государства в административном судопроизводстве. Предложены направления совершенствования правовых основ подтверждения судом наличия или отсутствия оснований для представительства прокурором интересов государства или гражданина в административном суде.

Ключевые слова: *прокурор, административное судопроизводство, основания, представительство, подтверждение наличия оснований, суд, судья, постановление суда.*

Issues of the application of the law on the confirmation of grounds for representation of prosecutor interests of citizens or state in administrative proceedings. Paper analyses the judicial practice and positions of scientists for the confirmation of grounds for the representation of prosecutor interests of citizens or state in administrative proceedings. The directions of the improvement of the legal support for the court confirmation of the presence or absence of grounds for representation of prosecutor interests of the state or citizen in the administrative court.

Keywords: *attorney, administrative proceedings, reason, representation, grounds, court, the judge of the court.*

Представництво прокурора у адміністративному судочинстві має вагоме значення, адже спрямовано на реалізацію одного з головних завдань прокуратури –

захист інтересів держави. Зазначене обумовлює наявність чіткої правової регламентації всіх аспектів такого представництва, зокрема, підтвердження адміністративним судом підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві.

Правозастосовна практика свідчить про різні підходи до здійснення підтвердження підстав для зазначеного представництва, окремі суди взагалі відкривають провадження у справах за позовами прокурорів без здійснення такого підтвердження, не дивлячись на те, що це позбавляє державні органи та органи місцевого самоврядування права на законодавче закріплене право оскарження підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді.

Законодавче регулювання представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві здійснюється Конституцією України [1], Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) [2], Законом України від 05.11.1991 № 1789-XII "Про прокуратуру" (далі – Закон про прокуратуру) [3], проте зазначені нормативно-правові акти не містять досконалої регламентації дії суду щодо підтвердження наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави або громадянина в адміністративному судочинстві, наслідків з'ясування судом в процесі розгляду справи за позовом прокурора того, що висновок про наявність зазначених підстав був передчасним тощо.

Правові питання підстав представництва прокурора у судовому процесі розглядалися такими дослідниками, як О.В. Агєєв [4], О.В. Анпілогов [5], Л.Д. Булзан [6], М.В. Гадиятова [7], К.А. Гузе [8], А.В. Гусарова [9], Т.О. Дунас [10], О.С. Іщук [11], М.В. Косюта [12], М.М. Руденко [13], Ю.О. Серебрякова [14], О.В. Шемякін [15], В.В. Шемчук [16] тощо. Однак частина з них присвячена представництву прокурора в цивільному та кримінальному судочинстві. У наукових працях, у яких розглядаються питання представництва прокурора в адміністративному судочинстві, єдина позиція щодо підтвердження підстав представництва прокурором інтересів держави або громадянина в суді відсутня. Більш того, більшість з досліджень проведені до набуття чинності Закону про прокуратуру в новій редакції. Отже, це питання залишається дискусійним та потребує теоретичного доопрацювання.

Викладене вказує на актуальність заявленої теми дослідження, метою якого є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення правової регламентації положень щодо підтвердження адміністративним судом підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному судочинстві.

Для досягнення цієї мети потрібно здійснити ґрунтовний аналіз законодавства щодо підтвердження наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави або громадянина в суді та його тлумачення судовими органами, практики його застосування, з'ясувати позицію науковців щодо порушеного питання.

Так, статтею 121 Конституції України на прокуратуру України покладено завдання представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом.

Згідно з частиною четвертою статті 23 Закону про прокуратуру, наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді, прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.

У КАСУ питанню підтвердження наявності підстав для представництва не приділено уваги, адже у абзаці другому частини другої статті 60 цього кодексу йдеться виключно про необхідність визначення прокурором в позовній заяві

(поданні), у чому саме полягає порушення інтересів держави та обґрунтування необхідності їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах.

Вказані норми законодавства свідчать про відсутність законодавчої регламентації порядку здійснення підтвердження наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави або громадянина в адміністративному суді. При цьому, вимога про необхідність підтвердження зазначених підстав введена в чинне законодавство тільки з липня 2015 року, тобто з моменту набуття чинності Законом про прокуратуру в редакції 2014 року. Гадаємо, що запровадження таких змін обумовлено необхідністю перебудови за європейськими принципами прокуратури України.

Незважаючи на такий стан законодавства в цій частині, на сьогодні є доволі поширеними випадки звернення прокурора з позовами до адміністративного суду. При цьому зазначені вище норми чинного законодавства судові органи застосовують по різному.

В одних випадках суди підтверджують факт наявності підстав для прокурорського представництва та одночасно відкривають провадження у справі. Так, Донецький окружний адміністративний суд в ухвалі від 31.08.2016 у справі № 805/2915/16-а підтвердив наявність підстав для представництва в суді прокуратури в інтересах держави особі Управління Пенсійного фонду України у м. Краматорську Донецької області та відкрив провадження у справі. Поряд з цим, у резулятивній частині цієї ухвали суд зазначив таке: “Ухвала суду в частині відкриття провадження у справі набирає законної сили з моменту постановлення та оскарженню не підлягає. Ухвала суду в частині наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави в суді набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги, якщо таку скаргу не було подано” [17]. Така судова позиція заслуговує на увагу та є справедливою, проте не узгоджується із законодавством в частині можливості оскарження ухвали. При цьому, ця ухвала не оскаржувалась сторонами. В ухвалі Волинського окружного адміністративного суду від 04.05.2016 у справі № 803/643/16 суд також здійснив підтвердження наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави, проте вказав на неможливість її оскарження [18].

Про надання належної уваги питанню підтвердження підстав для прокурорського представництва свідчить й позиція судових органів, викладена в ухвалі Херсонського окружного адміністративного суду від 31.08.2015 у справі № 821/2936/15-а, яка залишена без змін ухвалою Одеського апеляційного адміністративного суду від 28.10.2015 та не переглядалась в касаційному порядку, а саме: “....враховуючи відсутність в матеріалах справи підтвердження повноважень Прокурора на подачу адміністративного позову в інтересах держави, суддя вважає, що позовна заява підлягає поверненню” [19, 20]. Подібного висновку дійшов і Івано-Франківськівський окружний адміністративний суд в ухвалі від 12.08.2015 у справі № 809/3144/15, яка залишена в силі ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 02.02.2016 [21, 22].

Така судова позиція є слушною як з точки зору мінімізації випадків безпідставного звернення прокурорів з позовами до суду, так і з точки зору забезпечення умов реалізації прокурором права на апеляційне оскарження такої ухвали суду.

Водночас мають місце випадки відкриття адміністративними судами провадження за позовами прокурора без підтвердження судом підстав для прокурорського представництва в суді. Наприклад, ухвалами Одеського окружного адміністративного суду від 19.04.2016 у справі № 815/1567/16 [23], Чернівецького

окружного адміністративного суду від 09.09.2016 у справі № 824/732/16-а [24], Волинського окружного адміністративного суду від 30.09.2016 у справі № 803/1223/16 [25] суд без дослідження підстав прокурорського представництва відкрив провадження у справі.

Наведена судова практика свідчить, що підтвердження прокурором наявності підстав для представництва в суді не є умовою відкриття провадження у адміністративній справі. Вважаємо, що така судова практика породжує випадки безпідставного звернення прокурорів до адміністративного суду та може бути наслідком поширення випадків безпідставного втручання прокуратури в діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування.

Цікаву позицію щодо порядку підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурором інтересів держави або громадянина в суді висловив Харківський апеляційний адміністративний суд в ухвалі від 25.02.2016 у справі № 820/10587/15, вказавши, що до моменту звернення прокурора з позовом до суду та до порушення господарським судом справи за вказаним позовом, у суду відсутні повноваження для розгляду питань, пов'язаних з підтвердження підстав представництва; невиконання прокурором вимог щодо надання господарському суду обґрунтування наявності підстав для здійснення представництва інтересів держави в господарському суді потягне за собою повернення поданої ним позовної заяви (на сьогодні ця ухвала переглядається Вищим адміністративним судом України в касаційному порядку) [26]. Вважаємо таку позицію суду необґрунтованою, адже за такою логікою можна стверджувати і про відсутність у суда повноважень для порушення провадження у справі до моменту підтвердження судом наявності підстав прокурорського представництва.

Вищий адміністративний суд України досі не висловив свою позицію щодо застосування статті 23 Закону про прокуратуру. Поряд з цим до набуття чинності нової редакції Закону про прокуратуру у свої рішеннях наголошував на необхідності встановлення судами підстав представництва прокурором інтересів особи в суді [27, 28].

Таким чином, проблемним є визначення порядку вчинення судом дії щодо оцінки судом підстав прокурорського представництва, адже порядок здійснення цих дії не регламентований чинним законодавством.

Шляхи вирішення цієї проблеми є предметом наукової дискусії від самого початку набуття чинності Закону про прокуратуру у новій редакції. Так, К.А. Гузе вважає, що процесуальна форма закріплює низку процесуальних інструментів, за допомогою яких суд в змозі оцінити обґрунтованість звернення прокурора до суду в "чужих" інтересах, адже відповідні судження суду втілюються у формі ухвал суду про: відкриття провадження у справі (підстави для здійснення прокурором представництва наявні) – ч. 2, 4 ст. 107 КАС; залишення заяви без руху (підстави для здійснення прокурором представництва не вказані) – ч. 1 ст. 108 КАС; повернення позовноі заяви, що подана особою, яка не має повноважень на ведення справи (підстави для здійснення прокурором представництва відсутні) [8, с. 144].

На думку Д.П. Латюк, підтвердженням підстав представництва є прийняття позову та відкриття провадження судом [29, с. 98].

Ю.А.Турлова з цього приводу зазначає, що доказами підтвердження судом підстав для представництва прокурором інтересів держави можуть бути: ухвали про відкриття провадження за апеляційною, касаційною скаргами, заявою про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, ухвала про допуск справи до провадження Верховним Судом України тощо [29, с. 58–59].

Ю.О. Серебрякова для вирішення цієї проблеми правозастосування пропонує запровадити обов'язок суду перевіряти наявність підстав для представництва прокурором інтересів громадянина в суді при вирішенні питання про відкриття провадження у справі. Висновок суду про наявність таких підстав має бути відображено в ухвалі про порушення провадження у справі, яка, в такому разі, має ставати об'єктом оскарження [14, с. 220].

Таке уточнення заслуговує на увагу, адже, звісно, відповідно до абзацу третього частини четвертої статті 23 Закону про прокуратуру, наявність підстав для представництва може бути оскаржена громадянином чи її законним представником або суб'єктом владних повноважень. Отже, право оскарження таких підстав законодавчо передбачено, проте через відсутність законодавчої регламентації порядку підтвердження наявності або відсутності таких підстав це право не може бути реалізоване.

Погоджуючись в цілому з пропозиціями вчених зауважимо, що всі їх пропозиції здатні вирішити проблему правозастосування тільки реалізації прокуратурою представницької функції у формі звернення до суду із позовною заявою. При цьому статтею 60 КАСУ самостійними формами реалізації прокуратурою представницької функції є : 1) вступ у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, на будь-якій стадії і розгляду; 2) звернення з апеляційною, касаційною скаргою, заявою про перегляд судового рішення Верховним судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами. Отже, додаткової законодавчої регламентації потребують дії суду й у випадку реалізації прокурором зазначених форм реалізації представницької функції. Більш того, невирішеним залишається питання щодо дії суду у випадку, коли суд дійде висновку про відсутність підстав для прокурорського представництва.

Спробу вирішення питання щодо порядку підтвердження прокурором підстав для представництва інтересів держави або громадянина в суді здійснено і Харківської міською радою. Так, 29 червня 2016 року Харківська міська рада подала до Конституційного суду України подання, у якому просить дати офіційне тлумачення положень абзацу другого ч. 4 статті 23 Закону "Про прокуратуру" у взаємозв'язку з положеннями абзц. 1 ч. 3, абз. 1, 3 ч. 4, п. 1, абз. 1 ч. 6 ст. 23 Закону "Про прокуратуру", ст. 20 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" у контексті питання, чи свідчить словосполучення "виключно після підтвердження судом підстав для представництва" про те, що підтвердження прокурором наявності підстав для представництва інтересів держави в суді здійснюється перед позовним провадженням і лише після підтвердження судом підстав для представництва прокурор набуває права звернення до суду з позовною заявою про захист інтересів держави і користується процесуальними повноваженнями відповідної сторони процесу [30]. Станом на 6 жовтня 2016 року це подання перебувало на розгляді колегії суддів Конституційного суду України.

Вважаємо, що важливість правової регламентації порядку підтвердження прокурором підстав для представництва важко переоцінити з огляду за те, що участь прокурора на боці одного з учасників судового процесу, враховуючи статус та повноваження прокурора, надає іншій стороні невиправдані переваги, а, відтак, порушує принцип рівності учасників судового розгляду. У якості додаткового аргументу на користь цього твердження можна навести висловлену Європейським судом з прав людини у своїх рішеннях позицію про те, що сама вже присутність прокурора на судовому процесі на боці однієї зі сторін ставить під загрозу принцип рівності та справедливий баланс між сторонами, участь прокурора може створювати

відчуття нерівності у сторони (пункти 30–33 рішення Європейського суду з прав людини у справі “Менчинська проти Росії”, пункт 53 рішення Європейського суду з прав людини у справі “Мартіні проти Франції”) [31].

Викладене дозволяє запропонувати такі напрями вдосконалення правових засад підтвердження судом наявності або відсутності підстав для представництва прокурором інтересів держави або громадянина в адміністративному суді: 1) уточнення дії суду щодо вирішення питання про відкриття провадження у справі за позовом прокурора чи допуск прокурора до участі у справі, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, звернення з апеляційною, касаційною скаргою, заявою про перегляд судового рішення Верховного суду України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами шляхом: а) закріплення обов’язку судді виносити окремим документом ухвалу про наявність підстав для здійснення прокурором представництва інтересів держави чи громадянина в адміністративному суді; б) відправлення такої ухвали прокурору та суб’єкту владних повноважень чи громадянину, у інтересах якого звернувся прокурор, учасникам провадження у справі, про вступ до участі, про яку заявив прокурор; в) після закінчення строку оскарження цієї ухвали суддя в загальному порядку має вирішити питання про відкриття провадження в адміністративній справі, допуск прокурора до участі у справі, відкриття апеляційного або касаційного провадження, провадження про перегляд справи Верховним судом України, провадження за нововиявленими обставинами; 2) запровадження можливості оскарження ухвали суду про наявність чи відсутність підстав для здійснення прокурором представництва інтересів держави чи громадянина в адміністративному суді; 3) визначення підставою для повернення позовної заяви прокурора чи його повідомлення про вступ у справу, провадження у якій відкрито за позовом інших осіб, непідтвердження судом наявності підстав для реалізації прокурором представництва інтересів держави чи громадянина в адміністративному суді.

Для впровадження цієї пропозиції доцільно доповнити відповідними положеннями статті 60 та 108 КАСУ.

Запропоновані зміни адміністративного процесуального законодавства сприятимуть створенню належних умов реалізації прокуратурою повноважень у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Обґрунтування пропозицій щодо адміністративної процесуальної правосуб’єктності прокурора в адміністративному судочинстві має стати предметом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.

3. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18.

4. *Агєєв О.В.* Прокурор як суб’єкт адміністративного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Агєєв; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2006. – 18 с.

5. *Анпілогов О.В.* Правове регулювання участі прокурора в адміністративному судочинстві щодо захисту прав та свобод громадянина : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Анпілогов; Інст-т законодавства Верх. Ради України. – К., 2008. – 20 с.

6. *Булзан Л.Д.* Представництво в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.Д. Булзан; Держ. вищ. навч. закл. “Запоріз. нац. ун-т” М-ва освіти і науки, молоді та спорту України. – Запоріжжя, 2013. – 16 с.

7. *Гадиятова М.В.* Участие прокурора при рассмотрении гражданских дел судами : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.11 / М.В. Гадиятова. – Екатеринбург, 2005. – 212 с.

8. *Гузе К.А.* Представництво прокурором інтересів громадянина або держави в цивільному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / К.А. Гузе; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2015. – 234 с.

9. *Гусарова А.В.* Організаційно-правові аспекти вступу прокурора у справу, відкриту судом за зверненням іншої особи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А.В. Гусарова; Ген. прокуратура України, Нац. акад. прокуратури України. – Київ, 2014. – 20 с.

10. *Дунас Т.О.* Участь прокурора у цивільному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Т.О. Дунас; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 2009. — 20 с.

11. *Іщук О.С.* Адміністративна юрисдикція органів прокуратури: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Іщук ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2011. – 20 с.

12. *Косюта М.В.* Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.10 / М.В. Косюта. – Харків, 2002. – 467 с.

13. *Руденко М.М.* Організаційно-правові аспекти представництва прокураторою інтересів громадянина або держави в адміністративному суді: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / М. М. Руденко; Нац. акад. прокуратури України. – К., 2009. – 18 с.

14. *Серебрякова Ю.О.* Окремі аспекти участі прокурора у захисті прав, свобод та інтересів людини в адміністративному судочинстві / Ю.О. Серебрякова // Адміністративне судочинство України: теорія та практика: монографія / кол. авт.; за заг. ред. О.М. Нечитайла. – К.: ВАІТЕ, 2015. – С. 212–224.

15. *Шемякін О.В.* Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. В. Шемякін; Держ. вищ. навч. закл. "Запоріз. нац. ун-т" М-ва освіти і науки, молоді та спорту України. – Запоріжжя, 2012. – 18 с.

16. *Шемчук В.В.* Нагляд органів прокуратури як гарантія забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної юрисдикції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Шемчук ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 19 с.

17. Ухвала Донецького окружного адміністративного суду від 31.08.2016 у справі № 805/2915/16-а Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60143802.

18. Ухвала Волинського окружного адміністративного суду від 04.05.2016 у справі № 803/643/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57560421.

19. Ухвала Херсонського окружного адміністративного суду від 31.08.2015 у справі № 821/2936/15-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/49650638.

20. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 28.10.2015 у справі № 821/2936/15-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52945945.

21. Ухвала Івано-Франківськівського окружного адміністративного суду від 12.08.2015 у справі № 809/3144/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48330433.

22. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 02.02.2016 у справі № 809/3144/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55610867.

23. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 19.04.2016 у справі № 815/1567/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56913555.

24. Ухвала Чернівецького окружного адміністративного суду від 09.09.2016 у справі № 824/732/16-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61293307.

25. Ухвала Волинського окружного адміністративного суду від 30.09.2016 у справі № 803/1223/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60912458.

26. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 25.02.2016 у справі № 820/10587/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56122966.

27. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 09.11.2010 у справі № 2-а-182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12336828.

28. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 21.10.2010 у справі № 22-а-1063/07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11940820.

29. Представництво прокурором у суді законних інтересів держави: наук.-практ. посіб. / О.П. Натрус, Ю.А. Турлова, О.А. Казак та ін. – К.: Національна академія прокуратури України, 2016. – 262 с.

30. Конституційне подання Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень абзацу другого ч. 4 статті 23 Закону “Про прокуратуру” у взаємозв’язку з положеннями абз. 1 ч. 3, абз. 1, 3 ч. 4, п. 1 абз. 1 ч. 6 статті 23 Закону “Про прокуратуру”, статті 20 Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/15_2441.pdf

31. Менчинська проти Росії : рішення Європейського суду з прав людини від 15.01.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakonbase.ru/content/base/149899.

Отримано 18.08.2016

УДК 352.07:325.11(477)

Т.О. Проценко,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений працівник освіти України

ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ ВЛАДИ ТА ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті розглянута роль державних органів та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Проаналізовані завдання та функції цих органів як суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні Запропоновані шляхи вдосконалення їх правового забезпечення та діяльності з метою підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Ключові слова: *внутрішньо переміщені особи, забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, державні органи, органи місцевого самоврядування.*

В статье рассмотрена роль государственных органов и органов местного самоуправления в обеспечении прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине. Проанализированы задания и функции этих органов как субъектов обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине. Предложены пути усовершенствования их правового обеспечения и деятельности с целью повышения эффективности административно-правового обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине.

Ключевые слова: *внутренне перемещенные лица, обеспечение прав внутренне перемещенных лиц, государственные органы, органы местного самоуправления.*

In the paper the role of government and local authorities to ensure the rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine is considered. The tasks and functions of these bodies as the subjects of rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine are analyzed. The ways of an improvement of legal support and activities for the efficiency of administrative-legal protection of rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine are suggested.

Keywords: *internally displaced persons, rights of internally displaced persons, public bodies, local self-government.*

Забезпечення основних прав людини, що проживають у певній країні, може гарантувати насамперед держава: адже тільки вона здатна надати формальної (юридичної) загальнообов'язковості тим умовам, які конче необхідні для використання кожною особою її основних прав. Україна як правова держава визнає людину найвищою соціальною цінністю, гарантує її гідність, надає соціальну допомогу індивідам, що її потребують. Забезпечення та реалізація невід'ємних прав і свобод людини і громадянина – це головна мета діяльності органів державної влади, через які держава реалізує свої завдання в межах Конституції та законів України [1].

Безпрецедентні явища (окупація територій, тероризм, антитерористична операція), які призвели до великої кількості внутрішньо переміщених осіб та порушень прав людини, вимагають від держави вживати всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

І хоча в державі функціонувала система прийому біженців, тобто вигнанців з-за кордону, зберігало чинність відповідне законодавство і проблема внутрішнього переміщення не була новою (Чорнобильська катастрофа 1986 року супроводжувалася переміщенням понад 162 000 осіб із заражених територій), до розв'язання проблеми вимушених внутрішніх переміщень з Криму та Сходу України держава виявилася не готовою. Необхідно було створювати законодавчу базу, формувати механізми її реалізації, реєстрації внутрішньо переміщених осіб, забезпечувати належну міжвідомчу координацію, ефективну взаємодію між державними органами влади, громадськими організаціями, волонтерами, міжнародними організаціями, розробляти та впроваджувати комплексні державні програми, причому в умовах зовнішньої агресії, серйозних економічних труднощів, дефіциту часу, адже вимушені переселенці потребували негайної допомоги.

Відтоді процес нормотворчості щодо забезпечення прав та свобод, визначення правового статусу внутрішньо переміщених осіб не зупинявся, а набув надзвичайних розмірів – на сьогодні прийнято більше 100 нормативних актів, які регулюють ці питання. При цьому досі відсутній комплексний, системний підхід до питань забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, яким би визначалися напрями комплексної політики щодо забезпечення прав та обов'язків таких осіб, механізм такого забезпечення, підрахунки фінансового аспекту інтеграції внутрішньо переміщених осіб в суспільне життя, організаційне забезпечення реалізації таких прав та основні проблеми, притаманні правовій базі, що визначає правовий статус внутрішньо переміщених осіб, і т.ін.

Метою статті є розгляд ролі державних органів та органів місцевого самоврядування в забезпеченні прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Проаналізувати завдання та функції цих органів як суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Запропонувати шляхи вдосконалення їх правового забезпечення та діяльності з метою підвищення ефективності адміністративно-правового забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні.

Обов'язки органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб визначено законами України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [2] та "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України" [7]. Органи виконавчої влади та місцевого самоврядування в межах їх повноважень повинні вирішувати питання, зокрема, щодо розв'язання першочергових потреб внутрішньо переміщених осіб у житлі, медичних послугах, освіті, пенсійному та соціальному забезпеченні, працевлаштуванні; оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її соціальний статус; відновлення втрачених документів; надання гуманітарної та благодійної допомоги; сприяння возз'єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб; забезпечення харчуванням; надання у тимчасове

користування житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, тощо.

Відомо, що в процесі будь-якої діяльності організаційні зв'язки, які виникають між учасниками відносин, потребують правового регулювання. Таке регулювання здійснюють за допомогою адміністративно-правових норм і, таким чином, перетворюють їх на адміністративно-правові відносини. З теорії адміністративного права адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини в сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [8].

Виходячи з положень чинного законодавства України, до суб'єктів адміністративно-правових відносин можна віднести: державні органи (органи законодавчої, виконавчої та судової влади, прокуратури, адміністрації державних підприємств і установ); структурні підрозділи органів держави, посадових осіб державних органів; власника (представника, менеджера, уповноваженого власника); об'єднання громадян, кооперативи, органи самоврядування, самодіяльні організації; громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства.

Потрібно зазначити, що поняття "завдання", "функції", "повноваження" і "компетенція" перебувають у тісному взаємозв'язку. Усі державні чи недержавні органи створено з певною метою діяльності. Саме в завданнях останніх і відображається ця мета. Проте без функцій, завдяки яким реалізуються поставлені перед органом завдання, мета залишається нереалізованою. Тому для виконання функцій кожний орган наділяється тими правами та обов'язками, які можна окреслити поняттям "повноваження". У свою чергу, сукупність перерахованих структурних елементів складає поняття "компетенції".

Виходячи із зазначеного та з урахуванням того, що в Законі України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" використаний термін "повноваження", в подальшому ми вживатимемо саме цей уніфікований термін. Центральне місце серед повноважень органів виконавчої влади посідають державно-владні повноваження, тобто повноваження щодо прийняття обов'язкових до виконання рішень і забезпечення їх здійснення тими, кому вони адресовані.

Нині в Україні система органів, які прямо чи опосередковано наділені повноваженнями з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні або беруть в ньому участь, налічує велику кількість державних органів та органів місцевого самоврядування. Спостерігається значне розосередження повноважень між різними органами виконавчої влади щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

Законом України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [2] чітко визначено повноваження з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб Кабінету Міністрів України (ст. 10), центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (ст. 11).

Таким чином, суб'єктами в питаннях забезпечення прав і свобод ВПО є: Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування.

До суб'єктів з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб також належать Верховна Рада України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України.

Усі з перелічених суб'єктів цю функцію виконують паралельно зі своїми основними. У структурі деяких із вказаних органів виконавчої влади навіть відсутні структурні підрозділи, які займаються проблемами внутрішньо переміщених осіб. Зазначимо, що орган, для якого функція забезпечення прав і свобод

внутрішньо переміщених осіб є основною, визначений лише у квітні 2016 року – це Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України. Але це міністерство досі знаходиться у стадії становлення. Наразі воно не укомплектоване, бюджет його не визначений, що не дає змоги повноцінно та ефективно працювати.

Суб'єкти забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні можна умовно поділити на дві підсистеми – за ознаками ініціювання та ознаками здійснення такої діяльності.

До суб'єктів першої підсистеми належать Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони України. Особливість їх полягає в тому, що зазначені суб'єкти є як ініціаторами, так і виконавцями. При цьому здійснення специфічних повноважень делегується ними структурам, що їм підпорядковані. Наприклад, функції координації та контролю діяльності органів виконавчої влади щодо вжиття ними необхідних заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб Верховна Рада України делегувала Кабінетові Міністрів України. Кабінет Міністрів України, у свою чергу, делегував Міністерству соціальної політики України і т.д.

Безпосереднє здійснення заходів із забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб виконують переважно суб'єкти другої підсистеми – місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. У цілому цим органам нормативно-правовими актами, прийнятими здебільшого суб'єктами першої підсистеми, делеговано вживання зазначених заходів.

Але основним суб'єктом забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є держава, яка здійснює свої функції в цій галузі через органи законодавчої, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Аналіз стану організації діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб свідчить, що вона не є досконалою. Через відсутність системного вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб державні органи на основні виклики, що виявляються в існуванні проблем розміщення, працевлаштування, медичного обслуговування, психологічної реабілітації, зростанні навантаження на локальних ринках праці, доступу до освіти, культурної та соціальної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб тощо, не завжди здатні приймати необхідні оперативні та правильні рішення. Системне вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб означає, що політика щодо них має бути достатньо ефективною і досягнути кінцевої мети, а саме зникнення потреби в додатковому захисті їх прав та свобод.

Серед причин відсутності системності вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб можна назвати: відсутність комплексної політики щодо внутрішньо переміщених осіб та підрахунків щодо фінансового аспекту інтеграції цих осіб; недоліки правового, організаційного та економічного характеру у забезпеченні їх прав і свобод; продовження військового конфлікту, що не дає змоги повноцінно забезпечити умови для безпечного повернення та їх реінтеграції.

Законодавчо функції вироблення політики з питань внутрішньо переміщених осіб покладено на Кабінет Міністрів України. На превеликий жаль, слід визнати, що попри те, що розробка політичних рішень та політичних програм, які повинні розв'язати проблеми вимушених переселенців, законом покладено на Кабінет Міністрів України (п. 3 ч. 1 ст. 10 Закону передбачено, що у разі настання обставин, зазначених у ст. 1 Закону, які спричинили масове (більше 100 тисяч осіб) переміщення громадян України, або у разі продовження дії обставин, зазначених у ст. 1 Закону, понад 6 місяців, Кабінет Міністрів України затверджує комплексні

державні цільові програми щодо підтримки та соціальної адаптації внутрішньо переміщених осіб із визначенням джерел та обсягів фінансування, контролює їх виконання) [2], програмні документи були прийняті лише в кінці 2015 року, коли проблема внутрішнього переміщення громадян існувала вже упродовж майже двох років. Це Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів України, на період до 2017 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року за № 1094 [3]; План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р [4].

Необхідно зазначити, що Програма діяльності Уряду, яку відповідно до Конституції України Кабінет Міністрів України розробляє на строк своїх повноважень, не передбачала конкретних заходів із забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб. Вона лише визначає зміни в соціальній сфері, що передбачають соціальний захист, працевлаштування та реінтеграцію внутрішньо переміщених осіб.

Отже, в Україні з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб у виробленні політики відсутня системність та логіка. Політика щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб формується низкою державних органів, міжнародних організацій та волонтерських ініціатив без належної координації в рамках різних тематичних блоків, а також потерпає від відсутності спільного бачення кінцевого результату. У свою чергу, відсутність у державі програми знімає з Уряду обов'язок звітувати про проведену роботу за вказаним напрямом, а це позбавляє Верховну Раду України, Президента й народ України як єдине джерело влади можливості реально оцінити роботу вищого органу виконавчої влади з питань координації та контролю, а отже, і захисту прав і свобод, гідності, життя та здоров'я людини та громадянина, у т.ч. внутрішньо переміщених осіб.

Вивчення нормативно-правового регулювання діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб дало можливість стверджувати, що стабільної правової бази у цій сфері створити поки що не вдалося. Основними причинами відсутності досконалої нормативно-правової бази із зазначених питань, на нашу думку, є: по-перше, зволікання в часі при прийнятті законодавчих та інших нормативно-правових актів; по-друге, наявність протиріч та невідповідностей норм у різних нормативно-правових документах. Так, профільний Закон України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [2] був прийнятий тільки 22 листопада 2014 року – фактично, через вісім місяців після початку антитерористичної операції. А розробку політичних рішень та політичних програм, які повинні були розв'язати проблеми внутрішнього переміщення громадян, закладено у ряді статей саме цього Закону. Хоча йому й передував цілий блок постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України (постанови Кабінету Міністрів України № 505, № 509, № 535 від 01.10.2014, № 595 від 07.11.2014, № 79 від 04.03.2015 тощо), які регламентують питання реєстрації внутрішньо переміщених осіб, надання їм фінансової допомоги, поновлення соціальних виплат, пенсій тощо, все ж вони не могли вирішити всіх питань щодо внутрішнього переміщення. Ситуація з розв'язання проблем цієї категорії осіб могла бути набагато кращою, якби не було відтерміновано впровадження будь-яких дій, що й продовжується досі.

Низка проектів законів з питань внутрішньо переміщених осіб, що знаходяться у Верховній Раді України, незважаючи на нагальну потребу їх прийняття, або взагалі не розглядалась, або розглянута у першому читанні, але остаточно не прийнята. Більше того, норми профільного Закону та постанов Кабінету Міністрів України значною мірою різняться одна від одної (навіть термінологічно) і наявні розбіжності й до сьогодні призводять до суттєвих обмежень прав внутрішньо переміщених осіб. Так, Кабінет Міністрів України досі привів не всі свої нормативно-правові акти у відповідність із Законом України від 24 грудня 2015 року № 921–VIII "Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [5]. У зв'язку з цим, виникають окремі колізії та протиріччя. Звичайно, усе це не може не позначатися на якості надання послуг для внутрішньо переміщених осіб в питаннях забезпечення їх прав.

Зазначені вище проблеми набувають ще більшого загострення внаслідок нездатності держави, її центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування оперативно та якісно здійснювати функції аналізу: накопичення та опрацювання інформації, створення відповідних інформаційних систем, що в кінцевому підсумку призводить до втрати державою здатності ефективно забезпечувати права та свободи внутрішньо переміщених осіб.

Відсутність повноцінного функціонування Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, передбаченої Законом України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [2], стала підґрунтям для багатомільярдних зловживань та маніпуляцій у сфері надання внутрішньо переміщеним особам соціальної допомоги. Різні відомства надають суттєво різну інформацію щодо кількості цієї категорії осіб. Наприклад, дані Міжвідомчого штабу, який дає щоденні зведення про кількість переселенців на сайті Державної служби з надзвичайних ситуацій, і дані Міністерства соціальної політики різняться. При цьому, Міжвідомчий координаційний штаб узагальнює й публікує оперативну інформацію про внутрішньо переміщених осіб, які прибули на підконтрольну Україні територію і на їхнє звернення були тимчасово розміщені регіональними штабами в регіонах України, а Міністерство соціальної політики оприлюднює інформацію про внутрішньо переміщених осіб, котрі звернулися за відповідною довідкою, у тому числі й ті, хто відмовився від тимчасового розміщення, а також ті, хто тимчасово виїжджає з території, непідконтрольної Україні, для отримання пенсії та інших соціальних виплат. Отже, різницю в даних становлять люди, які, живучи на окупованих територіях, близьких до лінії розмежування, зареєстровані органами соціального захисту населення як внутрішньо переміщені особи і, відповідно, отримують державні соціальні виплати, включно з пенсіями.

На нашу думку, така ситуація стала можливою через те, що Міністерство соціальної політики, яке відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про облік внутрішньо переміщених осіб" від 1 жовтня 2014 р № 509 [5], є утримувачем Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, не створило якісної Єдиної інформаційної бази, а Кабінет Міністрів України своєчасно не проконтролював виконання зазначеного заходу. Адже відповідно до законодавства загальний контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо вжиття ними необхідних заходів покладено на Кабінет Міністрів України. А відповідно до ч. 2 ст. 4-1 та п. 7 ч. 4 Прикінцевих положень Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [2] створення протягом трьох місяців з дня набрання чинності Законом, порядок ведення та доступу до відомостей

Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб визначається саме Кабінетом Міністрів України, а отже, і відповідальність лежить на ньому.

Існуюча на сьогодні База даних про внутрішньо переміщених осіб: 1) не забезпечує отримання реального аналізу щодо переміщення громадян; 2) не відображає всієї необхідної інформації щодо потреб внутрішньо переміщених осіб; 3) не дозволяє оперативно використовувати цю інформацію, здійснювати обмін даними в режимі реального часу між відповідними державними органами, які надають соціальні послуги для внутрішньо переміщених осіб (прямий доступ до інформації відсутній); 4) не дозволяє отримати та проаналізувати інформацію щодо неповнолітніх дітей, переміщених із зони антитерористичної операції разом з батьками, якщо в родині декілька дітей, оскільки у базі інформація відображається лише по першій дитині. Крім того, у базі даних не відображається рік народження дитини, через що неможливо здійснити вибірку дітей шкільного/дошкільного віку; 5) не дає можливості облікувати кількість вимушено переміщених громадян з території АР Крим і території Донецької і Луганської областей. Пошук у базі можливий тільки по населених пунктах; 6) не дозволяє зробити вибірку внутрішньо переміщених осіб за певний проміжок часу (дані формуються накопичувальним підсумком і станом на певну дату) тощо.

Тому необхідне удосконалення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб шляхом доповнення необхідними інформаційними даними. Ця база повинна містити, крім персональних даних, вичерпні дані про потреби цієї категорії осіб, забезпечувати використання вже існуючих Державних реєстрів та електронний обмін інформацією між іншими органами виконавчої влади (Пенсійним фондом, Державною службою зайнятості, Державню міграційною службою), а також надавати можливість впровадження електронних сервісів для внутрішньо переміщених осіб при отриманні соціальних послуг. Ефективне функціонування Єдиної інформаційної бази обліку внутрішньо переміщених осіб дасть можливість перевіряти й достовірність наданих цими особами даних та виключить надання соціальної допомоги особам, які її не потребують, вивільнивши кошти для забезпечення потреб соціально незахищених категорій переміщених осіб.

На необхідності вдосконалення Бази даних наголошували як численні громадські організації внутрішньо переміщених осіб, так і міжнародні організації. Оскільки такий хаос в обліку цих громадян, який існував досі, не тільки створює ґрунт для корупції в частині виплат і бюджетних втрат, а й у перспективі може бути використаний тими, хто має доступ до баз як політичний важіль на виборах.

Згідно із Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [2], центральні органи виконавчої влади здійснюють аналіз стану реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та подають Кабінету Міністрів України відомості щодо витрат та заходів, необхідних для реалізації вимог Закону. Крім того, вони здійснюють обмін інформацією на безоплатній основі в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, а також взаємодіють із громадськими об’єднаннями, волонтерськими, благодійними організаціями, іншими юридичними та фізичними особами з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб. Проте на практиці така взаємодія фактично відсутня. Потребує вдосконалення система обміну інформацією між органами місцевої влади та державною міграційною службою, фіскальною службою та центрами зайнятості, а також система обміну інформацією щодо проблем внутрішньо переміщених осіб між центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Незважаючи на створення окремих органів, прийняття деяких нормативно-правових, у т.ч. зазначених вище програмних документів, недостатньо налагоджено координацію між урядом, іншими державними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, міжнародними та недержавними організаціями, які були учасниками процесу; спостерігається мала інтеграція внутрішньо переміщених осіб до місцевих громад та соціальна пасивність, безініціативність та залежність переміщених осіб від зовнішньої допомоги. Нині міжнародна спільнота надає значну гуманітарну допомогу для задоволення першочергових потреб внутрішньо переміщених осіб України. Однак співпраця з міжнародними організаціями також ведеться не на системному рівні, а відбувається на місцевому рівні чи в межах вертикалі певних державних установ.

Для створення ефективного механізму забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб залишається невирішеною ще низка як інституційних, так і інших проблем. Зокрема, це стосується надання житла, компенсації (відшкодування) вартості зруйнованого житла, працевлаштування, придбання медикаментів для внутрішньо переміщених осіб, надання медичної допомоги щодо лікування важких специфічних хвороб, наприклад, таких, як онкологічні, що потребують високовартісного і тривалого лікування.

Дієвими заходами для активізації процесу організаційно-правового забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є: формування на вдосконаленій нормативно-правовій основі оптимальної системи управління суб'єктами забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; підвищення реальної здатності кожного із суб'єктів вирішувати завдання щодо внутрішньо переміщених осіб у взаємодії з іншими органами державної влади, місцевого самоврядування, недержавними, волонтерськими організаціями, громадськими об'єднаннями, громадянами тощо) із застосуванням найбільш раціональних форм та методів діяльності органів у зазначеній сфері.

Отже, для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб і використання їх позитивного потенціалу, на нашу думку, крім пропозицій, зазначених вище, доцільно реалізувати такі заходи:

– з метою вироблення ефективної моделі державної політики стосовно внутрішньо переміщених осіб розробити й затвердити програмні документи щодо формування стратегічних пріоритетів і відповідної державної політики стосовно внутрішньо переміщених осіб, а саме Концепцію державної підтримки внутрішньо переміщених осіб, Державну програму підтримки внутрішньо переміщених осіб. Тобто необхідна масштабна державна програма на рівні закону, яка в комплексі вирішуватиме проблеми внутрішньо переміщених осіб і на яку кошти як виділятимуться з бюджету, так і надходитимуть від донорів;

– з метою прискорення становлення та ефективного функціонування координуючого центрального органу виконавчої влади з питань внутрішньо переміщених осіб – Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, доцільно якнайшвидше внести зміни до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [2] щодо його повноважень. Для продуктивної роботи Міністерства необхідно передбачити створення абсолютно прозорих європейських механізмів освоєння коштів, які дозволяють швидко залучати кошти, контролювати рух цих коштів на всіх етапах та ефективно їх витрачати. Це визнані процедури, розписані в деталях і апробовані в різних країнах;

– з метою чіткого обліку внутрішньо переміщених осіб внести зміни до законодавства щодо трансформування Єдиної інформаційної бази даних про

внутрішньо переміщених осіб у Державний реєстр внутрішньо переміщених осіб, який буде містити вичерпні та достовірні дані про цю категорію осіб та їх потреби, зокрема, щодо наявних можливостей розміщення, працевлаштування, рівня освіти, спеціалізації за професійною освітою, про людей з інвалідністю, потреб і намірів щодо місця проживання тощо;

– з метою повноцінного забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб ініціювати створення у всіх центральних органах виконавчої влади, до повноважень яких належать питання соціального захисту, дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, окремих структурних підрозділів, а також визначення відповідального за ці питання на рівні заступника керівника центрального органу виконавчої влади;

– з метою забезпечення достатнього фінансування для подолання наслідків конфлікту на сході України та потреб внутрішньо переміщених осіб, беручи до уваги брак коштів та ґрунтуючись на досвіді залучення коштів іншими країнами на потреби постконфліктного відновлення, доцільно створити в Україні Цільовий Фонд за участю багатьох партнерів як один з дієвих механізмів залучення донорів та інвесторів з керівним комітетом донорів (реалізація програм співробітництва з МВФ, Світовим банком, ЄБРР, ЄІБ та іншими міжнародними фінансовими організаціями). Таке рішення не створює для них додаткових зобов'язань, як при реєстрації та моніторингу проектів міжнародної технічної допомоги. Створення такого механізму дасть можливість надавати пільгові кредити, в тому числі за рахунок міжнародних та іноземних фінансових інституцій, для стимулювання розвитку підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб (доцільно стимулювати галузі, які не потребують великих інвестиційних витрат, – наприклад, харчову промисловість); збільшити фінансування на Програми інтеграції та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб; фінансування громадських робіт; стимулювання самозайнятості; надасть більше можливостей для проведення професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації внутрішньо переміщених осіб з урахуванням промислової специфіки регіону, де вони знаходяться, для створення привабливих умов для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб у областях, відмінних від нинішнього місця проживання, – компенсація проїзду, забезпечення тимчасовим житлом на базі гуртожитків, державних готелів, хостелів, приватного житла тощо.

Вбачається доцільним органам державної влади провести експертизи проектів нормативно-правових актів, що заторкують права внутрішньо переміщених осіб, на відповідність Керівним принципам ООН з питань переміщення всередині країни. На основі аналізу законодавства України, який слід здійснити з метою визначення недоліків у механізмах реалізації прав внутрішньо переміщених осіб, необхідно розробити пропозиції щодо внесення відповідних змін до законодавства, приведення актів Кабінету Міністрів України у відповідність до законодавства України.

З метою чіткого визначення позиції держави стосовно окупованих і непідконтрольних територій, а також людей, котрі залишилися там, слід розробити та внести зміни до Закону України від 1 липня 2010 року № 2411-VI "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики". Термінового прийняття Верховною Радою України потребують такі законопроекти: "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення безкоштовним харчуванням дітей внутрішньо переміщених осіб" (реєстр. № 3459); "Про внесення змін до Закону України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" (щодо створення умов реалізації права на працю)" (реєстр. № 1023);

“Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення виборчих прав внутрішньо переміщених осіб” (реєстр. № 2501а-1) або “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві вибори” (щодо забезпечення права голосу внутрішньо переміщеним особам)” (реєстр. № 2501а); “Про внесення змін до Закону України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” (щодо компенсації вартості пошкодженого майна)” (реєстр. № 2167); “Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про безоплатну правову допомогу” (щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб)” (реєстр. № 2373); “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оренди житла внутрішньо переміщеними особами” (реєстр. № 3844) та інші.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1.

3. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1094-2015- %D0 %BF.

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

5. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 24 грудня 2015 року № 921-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 6. – Ст. 58.

6. Про облік внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 509 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/509-2014- %D0 %BF.

7. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26.

8. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : підр. / Ю.П. Битяк. – Київ, Юрінком Інтер, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/115.htm.

Отримано 12.09.2016

УДК 001.89

Д.В. Смерницький,
кандидат юридичних наук

ПОНЯТТЯ ТА РИСИ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Розглянуто поняття та риси системи управління якістю науково-технічної діяльності. Система управління якості базується на міжнародних стандартах серії ISO. Міжнародні стандарти серії ISO 9000 містять мінімальні вимоги, яким повинна відповідати організація робіт із забезпечення гарантії якості незалежно від того, яку саме продукцію випускає підприємство або які послуги воно надає. Система управління якістю призначена для постійного покращення діяльності і, як наслідок, підвищення конкурентоспроможності підприємства на вітчизняному та світовому ринках.

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

В статье рассмотрено понятие и черты системы управления качеством научно-технической деятельности. Система управления качеством базируется на международных стандартах серии ISO. Международные стандарты серии ISO 9000 содержат минимальные требования, которым должна отвечать организация работ по обеспечению гарантии качества независимо от того, какую именно продукцию производит предприятие или какие услуги оно предоставляет. Система управления качества предназначена для постоянного улучшения деятельности и, как следствие, повышение конкурентоспособности предприятия на отечественном и мировом рынках.

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

Paper considers the concept and features of the quality management system of scientific and technological activities. The quality management system is based on the international standards of series ISO. The international ISO 9000 standards contain minimal requirements that must be met by the organization of works on quality assurance no matter what kind of products the company produces or what services it serves. The quality management system is designed for continuous improvement activities and, consequently, increases competitiveness in domestic and global markets.

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

Під послугами ми розуміємо виконання будь-якої роботи на замовлення, як-то в державному секторі, так і в приватному.

Система управління якості базується на міжнародних стандартах серії ISO. Міжнародні стандарти серії ISO 9000 містять мінімальні вимоги, яким повинна відповідати організація робіт із забезпечення гарантії якості незалежно від того, яку саме продукцію випускає підприємство або які послуги воно надає. Система управління якістю призначення для постійного покращання діяльності і, як наслідок, підвищення конкурентоспроможності організації на вітчизняному та світовому ринках. На сьогодні система управління якістю ISO 9001 [1] – найбільш

авторитетна в світі й на сьогодні її використовують у більше ніж 1 млн організаціях у 161 країні.

До переваг запровадження в установах та організаціях системи управління якістю необхідно віднести: ISO 9001 [1] гарантує, що вищим керівництвом організації прийнятий стратегічний підхід до системи управління; залучення всіх співробітників організації до діяльності з покращання якості; безперервне вдосконалення якості продукції та процесів; використання наукових підходів у вирішенні завдань; регулярна самооцінка; попередження причин дефектів; залучення інвестицій; усунення перешкод у торгівлі та виведення компанії на нові, зокрема міжнародні, ринки, розширення вже існуючих ринків збуту; сертифікація за ISO 9001 [1] – корисний рекламний інструмент; сертифікація за ISO 9001 [1] – сигнал усім зацікавленим сторонам, що ця компанія дотримується високих стандартів; сертифікація за ISO 9001 [1] – економія грошей; спрощення операцій і зменшення відходів.

Отже, система управління якістю ISO 9001 [1] зосереджена на операційних процесах, що допомагає знижувати відходи підприємств та зменшувати кількість скарг клієнтів. Досвід показує, що в компаніях, які інвестували в сертифікацію своєї системи управління якістю за ISO 9001 [1], спостерігається збільшення обсягів продажу і збільшується прибуток за активами [2].

Все зазначене стосується й надання послуг. Адже неважливо, чи це послуги приватних компаній, чи послуги державних установ – на “виробництво” послуги повинні бути затрачені відповідні ресурси, як людські, так і матеріальні. Тобто запровадження системи управління якістю поліпшує процес виробництва будь-якого товару.

Отже, до послуг можна віднести й відповідні функції органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших державних установ та організацій. Послуга – це результат виконання певної роботи органом виконавчої влади в межах його повноважень для забезпечення потреби споживача послуги. Так, наприклад, розгляд відповідної скарги чи клопотання з певного питання відповідним органом виконавчої влади в межах своєї компетенції у встановлений термін та згідно зі встановленими нормами є виконанням певних послуг.

Створення органів виконавчої влади можна розглядати з боку системи управління якістю та констатувати, що всі органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та державні установи були створені суспільством для виконання певних послуг цьому суспільству. Іншої мети їх існування, на наш погляд, мабуть, не може і бути. Наприклад, правоохоронні органи (Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки та ін.) створюються для надання послуг суспільству у правоохоронній сфері з метою захисту конституційних прав та свобод громадян. Органи виконавчої влади та державні установи економічного спрямування (Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство фінансів, Національний банк та ін.) створюються для надання відповідних послуг суспільству у економічній сфері. Тобто всі державні органи створюються для забезпечення відповідними послугами у певній сфері суспільства.

Чи можливо забезпечити впровадження системи управління якості в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, для надання послуг належної якості, які будуть відповідати встановленим критеріям з якості. Розглянемо це питання детально.

Аналізуючи документи багатьох органів місцевого самоврядування щодо впровадження системи управління якістю, не завжди можна знайти пряме формулювання того, що цей орган місцевого самоврядування ставить собі за

мету вдосконалення системи управління, поліпшення діяльності чи якості послуг, які надаються його виконавчими органами. Принцип орієнтації на замовника, тобто громадянина, для задоволення потреб якого існує будь-яка демократична і публічна влада, є ще неусвідомлений багатьма керівниками органів державної і місцевої влади в Україні [3, с. 9].

Діяльність органу місцевого самоврядування визначається як набір завдань і функцій, що фіксуються різними регламентуючими документами. Ці завдання і функції часто дублюються, є недостатніми або надлишковими. Кращий результат можна одержати, якщо діяльність розглядати як сукупність взаємопов'язаних процесів, якою можна результативно і ефективно управляти. Для цього треба визначити ці процеси, описати їх, встановити критерії моніторингу, оцінки чи вимірювання. Часто відсутність систематичного збору даних і інформації в органі місцевого самоврядування не дозволяє його керівництву приймати рішення на підставі фактів. У багатьох із них відсутні механізми системної оцінки діяльності структурних підрозділів та опитування посадових осіб щодо їх потреб для поліпшення діяльності і надання послуг [3, с. 10].

Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 було затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [4].

Побудова системи управління якістю в органах виконавчої влади планувалася на основі міжнародних стандартів ISO серії 9000 та була спрямована на забезпечення високої якості продукції, процесів, робіт та послуг.

Аналізуючи постанову Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614 "Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" [4], слід відзначити, що запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади повинно було поліпшити управління та організацію діяльності цих органів й забезпечити сталий рівень якості за напрямами діяльності органів. Але, як ми знаємо, впровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади проходило не надто жваво, були перенесені терміни, визначені в Постанові [4], та встановлені нові відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 548 "Про внесення змін до Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади" [5], не в повній мірі виконуються заходи, передбачені Програмою [4]. Підсумком всієї роботи стало скасування відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 року № 704 "Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм" [6] Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [4].

Це, на наш погляд, дуже прикро та свідчить про рівень як органів виконавчої влади, так і суспільства загалом, які на цей час не готові до запровадження стандартів якості в діяльності органів виконавчої влади та в життя суспільства в цілому. Суспільство не тільки не готове до запровадження зазначених стандартів, воно на цей час ще не в змозі оцінити доцільність введення цих стандартів та тих позитивних результатів, які повинні бути реалізовані за допомогою системи управління якістю в сфері державного управління.

Констатувавши небажання, а по-іншому і неможливо сказати, органів виконавчої влади та суспільства вводити стандарти якості у свою діяльність, перейдемо до розгляду питання побудови системи управління якістю у сфері науково-технічної діяльності.

Які ж складові системи управління якістю науково-технічної діяльності повинні входити до неї?

На цей час дуже розвиненою є система управління якістю виготовлення науково-технічної продукції, яка складається з системи міжнародних та національних нормативних документів – стандартів (національних – державних стандартів (ДСТУ), галузевих – стандартів організації (СОУ), технічних умов в сфері виробництва та випуску технічної продукції, її безпечності для людини та навколишнього середовища, методів виробництва та ін. Але це є лише складовою (підсистемою) системи управління якістю науково-технічної діяльності.

Зі скасуванням Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади [4] розтанули надії й на створення комплексної системи управління в науково-технічній сфері. Отже, на наш погляд, на сьогодні такої системи не існує та вона потребує відповідного створення, у першу чергу, нормативно-правових актів з цього питання та правового механізму забезпечення функціонування зазначеної системи, який здійснюватиме правове регулювання суспільними відносинами щодо управління якістю створення послуг та продукції в науково-технічній сфері.

Щодо продукції у науково-технічній сфері, то до її видів варто віднести результат науково-технічних досліджень, який втілений у матеріальних носіях.

Послуги науково-технічної діяльності можна поділити на дві категорії:

– послуги організаційного характеру із забезпечення функціонування науково-технічної діяльності;

– послуги як результат науково-технічних досліджень, котрі не втілені в матеріальному носієві. Проведення аналітичних досліджень та надання відповідних наукових рекомендацій тощо.

Як зазначалося вище, система управління якістю щодо створення науково-технічної продукції чи виконання науково-технічних послуг доволі розвинена й, хоча і потребує постійного удосконалення, є доволі збалансованою та дієвою.

Нам необхідно більше уваги приділити побудові системи управління якістю щодо надання відповідних організаційних послуг із забезпечення функціонування науково-технічної діяльності, які надаються суб'єктами цієї діяльності.

Систему управління якістю можна розділити на рівні залежно від суб'єктів, які беруть участь у виконанні тих чи інших послуг у науково-технічній діяльності.

Так, перший рівень (найвищий) – державний чи загальний рівень.

До нього можна віднести послуги, які надаються Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

До послуг Верховної Ради України, у першу чергу, необхідно віднести законотворчу діяльність, а за критерій якості варто встановити відповідні фіксовані терміни розгляду законопроектів, їх розгляд у відповідних комітетах та підготовці виважених рекомендацій щодо вдосконалення законодавчої бази у сфері науково-технічної діяльності.

До послуг Президента України у зазначеній сфері слід віднести створення, реорганізацію та ліквідацію центральних органів виконавчої влади у сфері науково-технічної діяльності. Критерієм якості може слугувати оперативність (термін прийняття рішення) та виваженість (забезпечення функціонування цілісної системи науково-технічної діяльності).

До послуг Кабінету Міністрів України слід віднести забезпечення діяльності науково-технічної сфери в цілому (проведення науково-технічної політики держави, формування напрямів розвитку та цільових державних програм, фінансування зазначеної сфери). Критерії якості мають значну номенклатуру та повинні встановлюватися в кожному окремому випадку. Так, наприклад, стосовно питання щодо фінансування науково-технічної діяльності можна встановити за критерій якості

вчасне (у визначені терміни) та у визначених обсягах виділення коштів згідно із плановими документами на відповідні сфери розвитку науково-технічної діяльності та проведення наукових досліджень. Щодо формування державних цільових програм, то за критерій якості можна визначити термін їх формування, затвердження та реалізації, а також відповідність пріоритетним напрямам науково-технічної політики держави.

Другий рівень побудови системи управління якістю у сфері науково-технічної діяльності – це галузевий рівень.

До цього рівня можна віднести надання послуг центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері науки й центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері наукової та науково-технічної діяльності (Міністерства науки і освіти), інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері наукової і науково-технічної діяльності, Національної академії наук України.

До послуг Центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері науки, у першу чергу, слід віднести безпосередню організацію та координацію науково-технічної діяльності, здійснення її фінансування, планування, експертизи тощо. Інші центральні та місцеві органи виконавчої влади в межах своєї компетенції забезпечують виконання послуг з організації та функціонування системи управління якістю науково-технічної діяльності. Критерії якості повинні встановлюватися за кожною послугою, окремо враховуючи її специфіку.

Третій рівень побудови системи управління якістю у сфері науково-технічної діяльності це рівень безпосереднього проведення науково-технічних досліджень та розробок.

Цей рівень забезпечується наданням послуг науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами, науково-виробничими організаціями, тобто суб'єктами, які безпосередньо здійснюють наукові дослідження та науково-технічні розробки.

Нагадаємо, що ISO 9000 [7] описує основні положення систем управління якістю і визначає термінологію для систем управління якістю. ISO 9001 [1] установлює вимоги до системи управління якістю, якщо організація потребує продемонструвати свою спроможність поставляти продукцію, що відповідає вимогам замовників і застосовних регламентів, а також прагне підвищення задоволеності замовників. ISO 9004 [8] містить настанови щодо результативності та ефективності системи управління якістю. Метою цього стандарту є поліпшення показників діяльності організації, а також задоволення замовників та інших зацікавлених сторін. А ISO 19011 [9] містить рекомендації щодо здійснення аудиту систем управління якістю і систем управління навколишнім середовищем.

У стандарті ISO 9001 [1] встановлено вимоги до систем управління якістю. Вони загальні і застосовні до організацій усіх галузей промисловості чи економіки, незалежно від категорії пропонованої продукції. Стандарт ISO 9001 [1] не встановлює безпосередньо вимог до продукції чи послуг.

Вимоги до продукції чи послуг можуть бути встановлені замовниками або організацією з передбаченням вимог замовників або регламентами. Вимоги до продукції і, у деяких випадках, пов'язаних з нею процесів можуть бути викладені, наприклад, у документах технічних вимог, стандартах на продукцію, стандартах на процеси, контрактних угодах і регламентах.

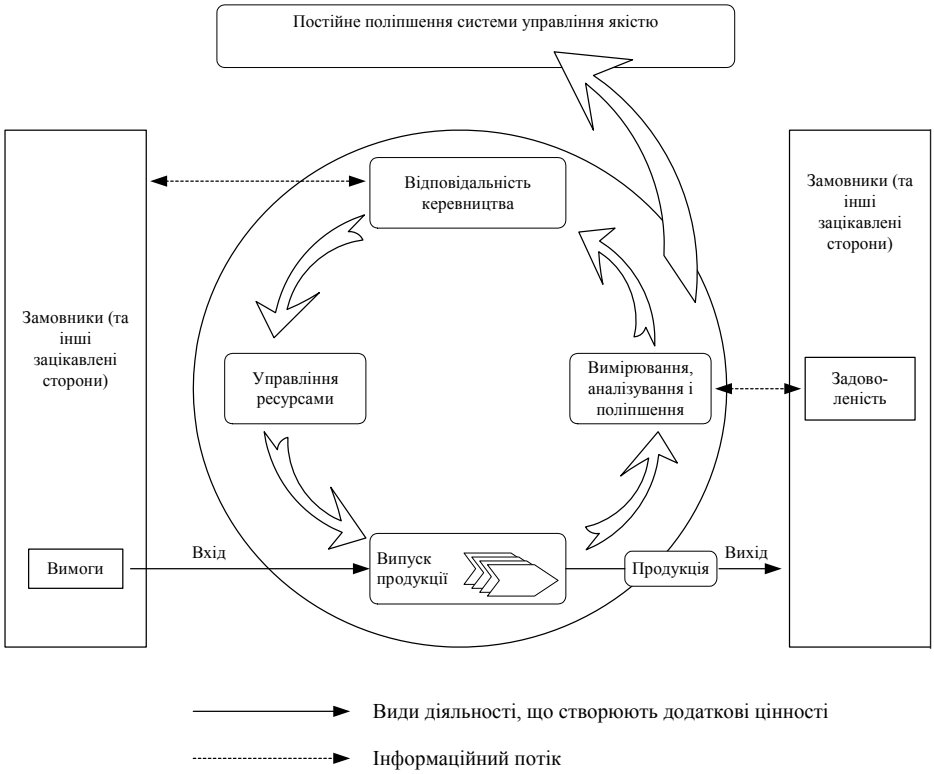
Відповідно до п. 2.3 Стандарту [7] підхід до розроблення та впровадження системи управління якістю передбачає декілька етапів, а саме: визначення потреб

і очікувань замовників та інших зацікавлених сторін; установлення політики та цілей організації у сфері якості; визначення процесів та відповідальності, необхідних для досягнення цілей у сфері якості; визначення та постачання ресурсів, необхідних для досягнення цілей у сфері якості; установлення методів, які дають змогу вимірювати результативність та ефективність кожного процесу; використання результатів цих вимірювань для визначення результативності та ефективності кожного процесу; визначення засобів, які дають змогу запобігати невідповідностям і усувати їхні причини; запровадження та застосування процесу постійного поліпшення системи управління якістю. Цей підхід також можна застосовувати для підтримування та поліпшення наявної системи управління якістю.

Організація, яка приймає описаний вище підхід, забезпечує впевненість у можливостях своїх процесів та в якості своєї продукції, створюючи собі основу для постійного їх поліпшення. Це може сприяти більшій задоволеності замовників та інших зацікавлених сторін, а також успіху організації.

Процесуальний підхід описано в п. 2.4 Стандарту [7]. Так, будь-яку діяльність або комплекс видів діяльності, для яких використовують ресурси для перетворення входів на виходи, можна розглядати як процес. Для ефективного функціонування організації повинні визначити численні взаємопов'язані та взаємодіючі процеси й керувати ними. Часто вихід одного процесу безпосередньо є входом наступного процесу. Систематичне визначення процесів та їх взаємодій в організації, а також управління ними називають "процесним підходом".

Малюнок 1 ілюструє систему управління якістю, що базується на процесах, описаних в стандартах серії ISO 9000. Він показує, що зацікавлені сторони відіграють суттєву роль у забезпеченні вхідних елементів для організації. Моніторинг задоволеності зацікавлених сторін вимагає оцінювання інформації щодо сприйняття цими сторонами ступеня задоволення їхніх потреб та очікувань. Модель, зображена на малюнку 1, не деталізує процеси.



Мал. 1. Модель системи управління якістю, що базується на процесному підході

Завдяки лідерству та реальним заходам, як передбачено ст. 2.6 Стандарту [7], найвище керівництво може створити умови для повного залучення працівників і кращого функціонування системи управління якістю. Найвище керівництво може взяти принципи управління якістю за основу своєї діяльності, яка охоплює: установлення та актуалізацію політики та цілей організації у сфері якості; пропагування політики та цілей у сфері якості на всіх рівнях в організації для підвищення обізнаності, мотивації та залучення працівників; забезпечення орієнтування на вимоги замовника на всіх рівнях в організації; забезпечення провадження належних процесів, які уможливлюють виконання вимог замовників та інших зацікавлених сторін, а також досягнення цілей у сфері якості; забезпечення розроблення, впровадження та підтримування результативної й ефективної системи управління якістю для досягнення цих цілей у сфері якості; забезпечення необхідними ресурсами; періодичне аналізування системи управління якістю; ухвалення заходів щодо політики та цілей у сфері якості; ухвалення заходів щодо поліпшення системи управління якістю.

Згідно зі ст. 2.7.2 Стандарту [7] у системах управління якістю використовують такі документи: документи, які надають узгоджену інформацію як внутрішнього, так і зовнішнього використання про наявну в організації систему управління якістю (такі документи називають настановами з якості); документи, які описують як систему управління якістю, застосовують до конкретних продукції, проекту або контракту (такі документи називають програмами якості); документи, у яких викладено вимоги: такі документи називають технічними умовами; документи, у яких викладено рекомендації або пропозиції; такі документи називають методичними настановами; документи, які містять інформацію про порядок узгодженого виконання робіт та процесів; документи цього виду можуть охоплювати задокументовані методики, робочі інструкції та креслення; документи, які містять об'єктивні докази щодо виконаних робіт або досягнутих результатів; такі документи називають протоколами.

Кожна організація визначає обсяг необхідної документації, а також використовувані носії. Це залежить від таких чинників, як тип та чисельність працівників організації, складність та взаємодія процесів, складність продукції, вимоги замовників, застосовні вимоги регламентів, кваліфікація персоналу, а також ступінь необхідності доведення виконання вимог щодо системи управління якістю.

Одним із завдань найвищого керівництва згідно з п. 2.8.3 Стандарту [7] є регулярне систематичне оцінювання придатності, адекватності, результативності та ефективності системи управління якістю з погляду політики та цілей у сфері якості. Таке аналізування може включати вивчення необхідності адаптування політики та цілей у сфері якості до змін у потребах та очікуваннях зацікавлених сторін. Аналізування охоплює визначення потреби в діях.

Аналізуючи Державний стандарт України ДСТУ ISO 9000-2001 "Системи управління якістю. Основні положення та словник" [7], зазначимо, що Стандарт встановлює в цілому вимоги до системи управління якістю, розмежовує вимоги до систем управління якістю і вимоги до продукції, встановлює вимоги до процесного підходу, постійного поліпшення системи управління якістю, до документації по системі управління якістю та діям і відповідальності керівництва організації, але основним недоліком є те, що Стандарт [7] спрямований на побудову системи управління якості стосовно продукції, а не послуг, та потребує відповідної адаптації чи роз'яснень.

Продовжимо розгляд Державних стандартів України з системи управління якістю.

Державний стандарт України ДСТУ ISO 9001-2001 “Системи управління якістю. Вимоги” [1], як зазначалося вище, установлює вимоги до системи управління якістю, якщо організація потребує продемонструвати свою спроможність поставляти продукцію, яка відповідає вимогам замовників і застосовних регламентів, а також спрямована на підвищення задоволеності замовників. Стандарту надано чинності наказом Держстандарту України від 27 червня 2001 року № 317. Він чинний від 1 листопада 2001 року. Цей державний стандарт є ідентичним перекладом міжнародного стандарту ISO 9001:2000 Quality management systems – Requirements.

Стандарт [1] сприяє прийняттю процесного підходу в розробленні, впровадженні та поліпшенні результативності системи управління якістю для підвищення задоволеності замовника виконанням його вимог.

Для ефективного функціонування організація повинна визначити численні взаємопов’язані види діяльності й керувати ними. Діяльність, у якій використовують ресурси й якою можна керувати для перетворення входів на виходи, може вважатися процесом. Часто вихід одного процесу безпосередньо становить вхід наступного.

Під “процесним підходом” розуміють застосування в межах організації системи процесів разом з їх визначенням та взаємодіями, а також управління ними. Перевагою процесного підходу є забезпечуваний ним неперервний контроль над зв’язками окремих процесів у межах системи процесів, а також над їхніми сполученням та взаємодією [1].

Крім того, до всіх процесів можна застосовувати методологію, відому як “Плануй-Виконуй-Перевіряй-Дій” [англійською мовою “Plan-Do-Check-Act (PDCA)”]. PDCA можна стисло описати так:

Плануй: установлюй цілі та процеси, необхідні для видачі результатів, що відповідають вимогам замовника та політиці організації.

Виконуй: впроваджуй процеси.

Перевіряй: контролюй та вимірюй процеси і продукцію, виходячи з політики, цілей та вимог до продукції, а також звітуй про результати.

Дій: вживай заходів для постійного поліпшення показників функціонування процесу [1].

Відповідно до п. 4.1 Стандарту [1] організація повинна встановити, задокументувати, впровадити та підтримувати систему управління якістю й постійно поліпшувати її результативність відповідно до вимог цього державного стандарту. Організація повинна: визначити процеси, необхідні для системи управління якістю, та їхнє застосування на всіх рівнях в організації; визначити послідовність та взаємодію цих процесів; визначити критерії та методи, необхідні для забезпечення результативності функціонування цих процесів та управління ними; забезпечити наявність ресурсів та інформації, необхідних для підтримання функціонування та моніторингу цих процесів; здійснювати моніторинг, вимірювання та аналізування цих процесів; вживати заходів, необхідних для досягнення запланованих результатів та постійного поліпшення цих процесів.

Найвище керівництво згідно з п. 5.6.1 Стандарту [1] повинне із запланованою періодичністю аналізувати чинну в організації систему управління якістю для забезпечення її постійної придатності, адекватності та результативності. Аналізування повинне охоплювати оцінювання можливостей поліпшення і визначення потреби у змінах системи управління якістю, у тому числі політики та цілей у сфері якості.

Вхідні дані аналізування з боку керівництва повинні містити інформацію щодо (п. 5.6.2 Стандарту [1]): результатів аудитів; зворотного зв'язку із замовниками; функціонування процесів і відповідності продуктів; стану запобіжних та коригувальних дій; дій за результатами попереднього аналізування з боку керівництва; змін, які можуть впливати на систему управління якістю; рекомендацій щодо поліпшення.

Вихідні дані (п. 5.6.3 Стандарту [1]) аналізування з боку керівництва повинні містити будь-які рішення та дії, пов'язані з: поліпшенням результативності системи управління якістю та її процесів; вдосконаленням продукції згідно з вимогами замовника; потребами в ресурсах.

Забезпечення ресурсами викладено у п. 6.1 Стандарту [1]. Організація повинна визначити та забезпечити наявність ресурсів, необхідних для: впровадження та актуалізації системи управління якістю та постійного поліпшення її результативності; підвищення задоволеності замовників шляхом виконання їхніх вимог.

Відповідно до п. 6.3 Стандарту [1] організація повинна визначити, створити та підтримувати інфраструктуру, необхідну для досягнення відповідності продукції вимогам до неї. Інфраструктура може містити, наприклад: будівлі, виробничі приміщення та відповідні інженерно-технічні споруди; обладнання (з технічними і програмними засобами); допоміжні служби (такі як транспортні та комунікаційні).

Аналізуючи Державний стандарт України ДСТУ ISO 9001-2001 "Системи управління якістю. Вимоги" [1] загалом зазначимо, що Стандарт установлює вимоги до системи управління якістю, якщо організація потребує продемонструвати свою спроможність поставляти продукцію, що відповідає вимогам замовників і застосовних регламентів, а також прагне до підвищення задоволеності замовників. Стандарт сприяє прийняттю процесного підходу в розробленні, впровадженні та поліпшенні результативності системи управління якістю для підвищення задоволеності замовника виконанням його вимог. Розкриває процес аналізу керівництвом організації входів і виходів процесів, управління документацією системи управління якістю. Але основним недоліком є те, що аналогічно до Державного стандарту України ДСТУ ISO 9000-2001 "Системи управління якістю. Основні положення та словник" [7] Стандарт спрямований на побудову системи управління якості стосовно продукції, а не послуг, та потребує відповідної адаптації чи роз'яснень стосовно сфери послуг.

Далі перейдемо до розгляду Державного стандарту України ДСТУ ISO 9004-2001 "Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності" [8].

Державний стандарт України ДСТУ ISO 9004-2001 "Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності" [8], як зазначалося вище, містить настанови щодо результативності та ефективності системи управління якістю. Метою цього стандарту є поліпшення показників діяльності організації, а також задоволення замовників та інших зацікавлених сторін. Стандарту надано чинності наказом Держстандарту України від 27 червня 2001 року № 317. Він чинний від 1 листопада 2001 року. Цей державний стандарт є ідентичним перекладом міжнародного стандарту ISO 9004: 2000 Quality management systems – Guidelines for performance improvements.

Цей державний стандарт [8] містить настанови, які виходять поза межі вимог, наведених в ISO 9001 [1], призначений для того, щоб одночасно врахувати результативність та ефективність системи управління якістю, і, таким чином, потенційні можливості поліпшення показників діяльності організації. Порівняно

з ISO 9001 [1], цілі, пов'язані із задоволенням інтересів замовників і з якістю продукції, розширені і містять задоволеність зацікавлених сторін і показники діяльності організації.

Стандарт застосовний до процесів діяльності організації, отже, принципи управління якістю, покладені в його основу, можуть бути поширені на всі рівні в організації. Він спрямований на забезпечення постійного поліпшення, оцінюване задоволеністю замовників та інших зацікавлених сторін.

Для того, щоб створити організацію, орієнтовану на замовника, найвище керівництво повинне: визначити системи та процеси, які були б зрозумілі та керовані за напрямом підвищення їхньої результативності й ефективності; забезпечити результативне та ефективне функціонування процесів та управління ними, вимірами та даними, які використовують для визначення задовільних показників діяльності організації.

Прикладами діяльності зі створення орієнтованої на замовника організації є: визначення та пропагування процесів, які призводять до поліпшення показників діяльності організації; постійне одержання і використання даних та інформації про процеси; спрямування діяльності на постійне поліпшення; застосування методів, придатних для оцінювання поліпшення процесів, наприклад, самооцінювання й аналізування з боку керівництва.

Найвище керівництво повинне також встановити методи вимірювання показників діяльності організації, щоб визначити, чи було досягнуто запланованих цілей.

Методи охоплюють: вимірювання фінансових показників; вимірювання показників процесів на всіх рівнях в організації; зовнішні вимірювання, такі, як зіставне оцінювання (бенчмаркінг) і оцінювання третьою стороною; оцінювання задоволеності замовників, працівників організації та інших зацікавлених сторін; оцінювання сприйняття замовниками та іншими зацікавленими сторонами показників продукції, яку постачають; вимірювання інших чинників успіху, визначених керівництвом [8].

Аналізуючи Державний стандарт України ДСТУ ISO 9004-2001 "Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності" [8], загалом зазначимо, що Стандарт, як зазначалося вище, містить настанови щодо результативності та ефективності системи управління якістю. Метою цього стандарту є поліпшення показників діяльності організації, а також задоволення замовників та інших зацікавлених сторін. Стандарт містить настанови, які виходять за межі вимог, наведених в ISO 9001[1], призначений для того, щоб одночасно врахувати результативність та ефективність системи управління якістю і, таким чином, потенційні можливості поліпшення показників діяльності організації. Одним словом, спрямований на постійний аналіз та поліпшення системи управління якістю. Але основним недоліком, як і у попередніх Стандартах, є його спрямованість на побудову системи управління якості у відношенні продукції а не послуг. Стандарт ДСТУ ISO 9004-2001[8], як і інші стандарти серії ISO 9000, потребує відповідної адаптації чи роз'яснень стосовно сфери послуг.

Як зазначено вище ISO 19011 [9], містить рекомендації щодо здійснення аудиту систем управління якістю та систем управління навколишнім середовищем. Аудит системи управління якістю – це відповідна перевірка з метою виявлення невідповідностей у роботі системи та внесення рекомендацій із їхнього виправлення. Аудит, у першу чергу, спрямований на виявлення прогалин у здійсненні визначених процесів і в жодному разі не для покарання працівників. Метою аудиту є його прозорість та бажання працівників співпрацювати з аудиторами задля досягнення

спільної мети – виявлення слабких місць у системі та їх виправлення для того, щоб виявлені негаразди більше не повторювалися та система працювала злагоджено.

Як визначено нами у процесі досліджень стандартів серії ISO 9000, вони переважно орієнтовані на продукцію. Для застосування їх із метою побудови системи управління якістю стосовно послуг необхідно адаптувати зазначені стандарти до сфери надання послуг. Ми вже зазначали, що послуги можна вважати відповідною формою продукції, але все одно залишається чимало запитань щодо застосування стандартів серії ISO 9000 стосовно послуг, у тому числі щодо надання їх органами виконавчої влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Системи управління якістю. Вимоги: ДСТУ ISO 9001-2001. – [Чинний від 2001.10.01]. – К.: Держстандарт України, 2001. – 25 с.

2. Сайт Українського науково-дослідного і навчального центру проблем стандартизації, сертифікації та якості (ДП "УкрНДНЦ"). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrndnc.org.ua/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=7&id=82&Itemid=229.

3. Система управління якістю як інструмент вдосконалення діяльності органу місцевого самоврядування. Методичний посібник / П. Підгаєць, І. Бригі-левич – К.: Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К. : ТОВ "Софія-А". – 2012. – 134 с.

4. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614.

5. Про внесення змін до Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2008 року № 548.

6. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 червня 2011 року № 704.

7. Системи управління якістю. Основні положення та словник: ДСТУ ISO 9000-2001. – [Чинний від 2001.10.01]. – К.: Держстандарт України, 2001. – 33 с.

8. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності: ДСТУ ISO 9004-2001. – [Чинний від 2001.10.01]. – К.: Держстандарт України, 2001. – 61 с.

9. Руководство по проведению аудита систем менеджмента. – [Чинний від 2011-11-15]. – Стандарт ISO 19011:2011, 2011. – 44 с.

Отримано 31.08.2016

УДК 340.13:323.233

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

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ ІЗ ЗАХИСТУ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ, ПОРУШЕНИХ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

У статті на основі комплексного аналізу доктринальних підходів, правового регулювання і практики здійснення правосуддя в порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, висвітлено особливості організаційно-правового забезпечення діяльності системи адміністративних судів України, розкрито проблеми судового захисту фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових відносинах з боку суб'єктів владних повноважень, запропоновано шляхи їх вирішення, а також надано пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства, що сприятиме посиленню гарантій реалізації принципу доступності правосуддя для кожної особи в адміністративних судах, його якісного покращання в умовах реформування судової системи України.

Ключові слова: *адміністративний суд, адміністративне судочинство, юрисдикція адміністративних судів, публічно-правовий спір, суб'єкт владних повноважень.*

В статье на основе комплексного анализа доктринальных подходов, правового регулирования и практики осуществления правосудия в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Украины освещены особенности организационно-правового обеспечения деятельности системы административных судов Украины, раскрыты проблемы судебной защиты физическими и юридическими лицами своих прав, нарушенных в публично-правовых отношениях со стороны субъектов властных полномочий, предложено пути их решения, а также даны предложения, направленные на совершенствование законодательства, что будет способствовать усилению гарантий реализации принципа доступности правосудия для каждого лица в административных судах, его качественного улучшения в условиях реформирования судебной системы Украины.

Ключевые слова: *административный суд, административное судопроизводство, юрисдикция административных судов, публично-правовой спор, субъект властных полномочий.*

On the basis of a comprehensive analysis of doctrinal approaches, regulation and practice of justice in the manner prescribed by the Administrative Code of Ukraine the peculiarities of organizational and legal support of the system of administrative courts of Ukraine, the problem of judicial protection of natural and legal persons of their rights violated in public legal relations with government entities proposed specific solutions are solved, several proposals for the improvement of the legislation to determine, what will strengthen the guarantees of the principle of the access to justice for every person in the administrative courts, its qualitative improvement in terms of reforming the judicial system of Ukraine.

Keywords: *administrative court, administrative proceedings, jurisdiction administrative court, public-law dispute, authority.*

Права фізичних та юридичних осіб, порушені в публічно-правових відносинах із суб'єктами владних повноважень, відповідно до ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), становлять основний об'єкт захисту в адміністративному судочинстві. Початком закладення організаційних та правових основ ефективного судового захисту у сфері публічно-правових відносин стало створення у 2005 році системи адміністративних судів та прийняття КАСУ. Безумовно, при його прийнятті певною мірою було враховано і позитивний досвід зарубіжних країн, і прогресивні підходи вітчизняних науковців до унормування порядку розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів. Водночас під час практичного здійснення адміністративного судочинства було виявлено низку проблем, пов'язаних як з відсутністю досвіду функціонування адміністративних судів, так і з певною недосконалістю правового регулювання відповідного судового процесу, сприйняття того, що саме з вини суб'єктів владних повноважень виникає конфлікт, оскільки такий суб'єкт не вжив достатніх заходів, щоб запобігти виникненню конфлікту.

Зважаючи на триваючу судову реформу, на новоприйняті закони та на зміни в регулюванні процесуального порядку реалізації правосуддя в адміністративних справах, у процедурах захисту прав фізичних та юридичних осіб у провадженнях у адміністративних судах, виникає потреба в застосуванні комплексного теоретичного і методичного підходу до оцінювання ефективності судового захисту фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових відносинах з боку суб'єктів владних повноважень, що дозволить не лише виявити проблеми й недоліки запропонованої законодавцем моделі визначення компетенції адміністративних судів, а й запропонувати конкретні шляхи їх вирішення з урахуванням реформаційних змін, що відбуваються в Україні.

Деякі аспекти зазначеної проблематики були розкриті в наукових доробках вітчизняних вчених у сфері адміністративного права та судочинства, а саме: В. Авер'янова, Д. Бахраха, В. Бевзенка, А. Берлача, Н. Берлач, Ю. Битяка, В. Білоуса, І. Бородіна, І. Голосніченка, Е. Демського, Р. Ігоніна, Р. Калюжного, С. Ківалова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Константного, О. Кузьменко, І. Коліушка, Р. Куйбіди, Н. Литвин, Д. Лук'янця, Н. Матюхіної, Р. Мельника, О. Миколенка, О. Музи, Н. Нижник, В. Олефіра, О. Пасенюка, А. Подоляки, Т. Проценка, О. Рябченко, А. Селіванова, Є. Сорочка, В. Стефанюка, Г. Тимченка, М. Тищенка, І. Шопіної та ін. Крім того, окремі питання організації та діяльності адміністративних судів досліджувались у дисертаціях багатьох дослідників, зокрема: О. Бачуна, А. Борка, С. Бондара, П. Вовка, К. Кобилянського, О. Міщенко, А. Руденко, А. Рябченко, О. Свиди, В. Скавроніка, М. Смоковича, В. Сьоміної, І. Шруб та ін. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, які мають важливе теоретичне і практичне значення, чимало питань порушеної проблеми й дотепер залишаються недостатньо дослідженими та теоретично розробленими. З огляду на це, *мета статті* полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу доктринальних підходів, правового регулювання і практики здійснення правосуддя в порядку, встановленому КАСУ, висвітлити особливості організаційно-правового забезпечення діяльності системи адміністративних судів України, розкрити проблеми судового захисту фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових відносинах з боку суб'єктів владних повноважень та запропонувати шляхи їх вирішення, а також

виробити пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства, що сприятиме посиленню гарантій реалізації принципу доступності правосуддя для кожної особи в адміністративних судах, його якісного покращання в умовах реформування судової системи України.

Щоб зрозуміти, що таке забезпечення судів, як слушно зауважує Р. Куйбіда, потрібно відповісти на питання: без чого не може відбутися судовий процес і які засоби необхідні для того, щоби судочинство було максимально доступним і ефективним? Забезпечення судів, як зазначає дослідник, можна назвати турботою, піклуванням про суди, обслуговуванням судочинства, задоволенням його потреб. Ці потреби стосуються широкого комплексу питань щодо правового регулювання, фінансування, матеріальних ресурсів, обслуговуючого персоналу, інформаційних ресурсів, організації діловодства. Отож завданням забезпечення судів можна вважати створення належних умов для ефективного функціонування судів і здійснення судочинства [1, с. 195].

Виходячи з того, що слово "забезпечити" відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови означає створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки, можна стверджувати, що організаційно-правове забезпечення здійснення правосуддя, полягає в тому, що держава має створити належні умови для ефективного функціонування судів і здійснення судочинства, оскільки гарантуючи судовий захист прав і свобод людини та громадянина, Україна поширила юрисдикцію судів на всі правовідносини, що виникають у суспільстві та піднесла статус судів на принципово новий рівень, остаточно закріпивши принцип незалежності і недоторканності суддів в Основному Законі [2, с. 281]. Зазначене певною мірою відображено в Законі України "Про судоустрій і статус суддів" від 02.06.2016 № 1402-VIII. Зокрема, у ст. 5 наголошується, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства, а у ст. 6 зазначається, що здійснюючи правосуддя, суди є незалежними від будь-якого незаконного впливу. Розділ XI зазначеного Закону присвячений організаційному забезпеченню діяльності судів. Так, у ст. 147 "Система забезпечення функціонування судової влади" зазначається, що в Україні діє єдина система забезпечення функціонування судової влади – судів, органів суддівського врядування, інших державних органів та установ системи правосуддя. Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України та Національна школа суддів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування беруть участь в організаційному забезпеченні діяльності судів [3].

Безумовно, прийняття цього Закону зумовило новий поштовх у розвитку судової реформи. Адже, як зазначається в Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, метою судової реформи є утвердження такого правопорядку, який ґрунтується на високому рівні правової культури в суспільстві, діяльності всіх суб'єктів суспільних відносин на засадах верховенства права та захисту прав і свобод людини, а в разі їх порушення – справедливого їх відновлення в розумні строки [4]. Тобто реформування судової влади та судової системи наразі здійснюється задля практичної реалізації принципу верховенства права та з метою створення умов для забезпечення реального захисту прав і свобод людини й громадянина незалежним та справедливим судом.

У ст. 130 Конституції України зазначається, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Держав-

ному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання судів з урахуванням пропозицій Вищої ради правосуддя [8]. Проте створення належних умов для здійснення правосуддя вимагає не лише проведення організаційних та структурних змін, збільшення фінансування, а й удосконалення правового регулювання. Оскільки питання правового регулювання діяльності щодо організаційного забезпечення судів, як слушно наголошує А. Стрижак, перебуває в єдиній площині з вирішенням проблем підвищення загального рівня якості функціонування правосуддя в державі [5, с. 149]. Аналізуючи чинну систему правового регулювання діяльності щодо забезпечення роботи органів судової системи, В. Мащук серед існуючих прогалин і недоліків, які заважають ефективному здійсненню функцій з організації та забезпечення функціонування органів правосуддя України, виділяє такі: недостатньо визначений правовий статус основних суб'єктів управлінської діяльності в судах загальної юрисдикції; знаходження фактично поза межами законодавчого регулювання питань фінансового та матеріально-технічного забезпечення судів; майже відсутнє визначення процедур і правил здійснення організаційної роботи у сфері забезпечення функціонування судочинства та ін. [6, с. 127].

Водночас Р. Ігонін, прослідкувавши "генетичний" зв'язок між поняттями адміністративно-правового забезпечення та адміністративно-правового регулювання (регламентування) та виокремивши аспект реальності "забезпечення", пов'язує його з конкретною діяльністю суб'єктів владних повноважень і зауважує, що, на відміну від адміністративно-правового регулювання, яке, в першу чергу, означає процес впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування, практична діяльність суб'єктів владних повноважень є більш наближеною до реального здійснення правових приписів. Учений пропонує під адміністративно-правовим забезпеченням функціонування системи судів загальної юрисдикції розуміти регламентовану адміністративно-правовими нормами діяльність суб'єктів державно-владних повноважень, яка спрямована на створення необхідних умов для належного функціонування системи судів загальної юрисдикції та встановлена адміністративно-правовими нормами системи гарантій належного функціонування системи судів загальної юрисдикції [7, с. 167].

Таким чином, на підставі викладеного можна зробити висновок, що організаційно-правове забезпечення здійснення правосуддя із захисту прав фізичних та юридичних осіб – це здійснюване державою за допомогою спеціальної системи упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, реалізація, охорона, захист і відновлення, тобто гарантування нормальної реалізації фізичними та юридичними особами права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. При цьому створення належних умов для здійснення правосуддя в Україні вимагає проведення цілого комплексу законодавчих, організаційних та інших заходів, оскільки саме лише збільшення фінансування судів без структурних та організаційних змін, так само як і здійснення перетворень без достатньої фінансової основи, не дасть очікуваного результату.

Окремо слід наголосити, що ст. 125 Конституції України передбачено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди [8]. В адміністративному судочинстві захищаються більшість політичних, соціальних прав і свобод громадян України, а також чимале коло економічних, особистих й духовних суб'єктивних правових можливостей людини, визначених нормативно-правовими актами України, реалізація яких відбувається у відносинах з публічною адміністрацією, або які зазнають обмежень

(порушень) у роботі останньої чи її посадових або службових осіб. Це свідчить про те, що адміністративна юстиція виступає в Україні як спеціальний незалежний правовий інститут, покликаний урегульовувати, неупереджено розв'язувати спори між державою та громадянським суспільством (його конкретними членами) [9, с. 177].

Звичайно, реальне забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд у незалежному, неупередженому та компетентному суді залежить, насамперед, від доступності правосуддя, справедливої судової процедури, незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів, юридичної визначеності, однаковості судової практики та ефективності судового захисту. Адже судовий захист, як і діяльність суду, не може вважатися дієвим, якщо судові рішення не виконуються чи виконуються неналежним чином і без контролю суду за їх виконанням. Водночас суди повинні мати юрисдикцію щодо розгляду всіх питань судового характеру, а також виключні повноваження із вирішення питання про те, чи відповідає предмет спору компетенції суду, визначеній законом. Наразі факт звернення до суду за захистом своїх прав, свобод та інтересів є звичайною складовою життя пересічного українця. Проте у великому розмаїтті правових відносин йому важко визначити підсудність правового спору, тобто, встановити суд, який згідно із законом повинен здійснювати правосуддя при розгляді конкретної справи. Адже якщо надійшла позовна заява із вимогами, що не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, це є підставою для відмови у відкритті провадження у такій адміністративній справі відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 109 КАСУ, а якщо провадження у справі було відкрито, після з'ясування, що вона не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, провадження має бути закрито на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАСУ незалежно від того, суд якої інстанції розглядає справу – першої, апеляційної чи касаційної. Тому відповідач, заперечуючи проти позову, за наявності підстав може посилатися на те, що провадження відкрито у справі, розгляд якої не належить до адміністративної юрисдикції. З огляду на зазначене і для покращення доступу до справедливого суду, необхідно закріпити в КАСУ механізм, який не дасть суду можливості повернути заяву через непідсудність чи неналежність до юрисдикції суду – суд, який отримав заяву, повинен буде сам передати її за належністю. Тобто обов'язок правильно визначити юрисдикцію та підсудність справи слід перекласти із позивачів на суди, у зв'язку з чим слід доповнити КАСУ новою статтею, у якій передбачити, що у випадках, коли справа не належить до юрисдикції адміністративного суду, суд передає заяву чи справу за належною юрисдикцією. Також слід передбачити, що, якщо справа не належить до юрисдикції адміністративного суду щодо частини вимог, то суд передає за належною юрисдикцією засвідчені своїм підписом копії заяви і матеріалів, а також ухвали. Крім того, суд має надсилати особі, яка подала позовну заяву, копію такої ухвали. При цьому, доповнюючи КАСУ новою статтею щодо передання справи з адміністративного суду до суду іншої юрисдикції, потрібно також унести зміни до статей 109, 157, 202 КАСУ.

На жаль, поки що українські суди не стали дієвим інститутом захисту прав фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, а рівень довіри до них з боку суспільства залишається вкрай низьким. Водночас під час ухвалення рішень на суддів досить часто чиниться тиск як з боку представників органів влади, так і з боку зацікавлених осіб. Тому погоджуємось з думкою тих дослідників, які наголошують, що з метою забезпечення незалежності суддів від впливу місцевої влади територіальна юрисдикція адміністративних судів не повинна бути жорстко

прив'язаною до адміністративно-територіального устрою. Територіальну організацію місцевих та апеляційних судів слід визначати, виходячи з об'єктивних критеріїв, спрямовуючи на забезпечення їх наближеності до людини та водночас незалежності суддів від місцевої влади. Крім того, з огляду на те, що адміністративні суди значно відрізняються від судів загальної юрисдикції, відрізняються принципи, підходи, процес, то об'єднувати їх із судами загальної юрисдикції некоректно, навіть з точки зору специфіки їхньої роботи. Зважаючи на досвід зарубіжних країн, необхідно закріпити на конституційному рівні автономність системи адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом України як гарантію їхньої незалежності від інших гілок державної влади та політичних сил.

Європейська комісія "За демократію через право" (Венеціанська комісія) у своїх висновках (Попередній висновок щодо запропонованих змін до Конституції України в частині правосуддя від 24 липня 2015 року та Висновок від 26 жовтня 2015 року) вітала конституційне посилення адміністративних судів. Зокрема, зазначалося, що з точки зору захисту прав людини адміністративна юстиція є важливим елементом у процесі контролю за діяльністю органів державної влади, і вказано на відмінність Вищого адміністративного суду України від інших вищих спеціалізованих судів, які Комісія пропонує поступово трансформувати у палати Верховного Суду України, але для Вищого адміністративного суду України Комісія робить виняток. Конституційне закріплення автономності системи адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом України, як наголошує О. Нечитайло,– це можливість розвивати адміністративне судочинство шляхом, який обрали для себе в різні історичні епохи найрізноманітніші країни, наприклад, Франція, Німеччина, Швеція, Португалія, Італія, Фінляндія, Польща, Литва тощо. Врегулювання статусу адміністративних судів у Конституції, з його точки зору, буде дійсно гарантією їхньої незалежності від інших гілок державної влади та політичних сил. Далі він наголошує, що це стане підґрунтям та важливим етапом в утвердженні адміністративного судочинства України як дієвого механізму судового захисту прав особи у спорах із суб'єктами владних повноважень – органами державної влади, місцевого самоврядування та їх посадовими особами. На його думку, саме така мета закладалася на першому етапі запровадження адміністративного судочинства під час створення адміністративних судів. Виокремлення адміністративної юстиції у автономну систему, як зазначає О. Нечитайло, – це лише один із кроків, необхідних для підвищення ефективності адміністративного судочинства [10].

Водночас аналіз прийнятих Верховною Радою України 2 червня 2016 року законів України "Про судоустрій і статус суддів", "Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)" свідчить, що авторами цих законів було проігноровано рекомендації Венеціанської комісії, якими визначається існування адміністративних судів як автономної судової системи.

Крім того, В. Пилипенко зауважує: "Венеційська комісія рекомендувала зберегти Вищий адміністративний Суд, який вирішили ліквідувати. І тепер у Верховній Раді навіть немає законопроекту, який би передбачав нову підсудність справ, де стороною є Президент, Верховна Рада чи Вища рада Юстиції, а також справ, де вирішуються питання виборів або референдуму. І хто буде слухати ці справи? У держави поки немає бачення цього питання" [11]. І тому, хоч судова реформа і спрямована на забезпечення права кожного на доступ до правосуддя, вона містить чимало дискусійних норм, які можуть бути усунені шляхом внесення відповідних змін до чинного законодавства. У деяких випадках спірні норми слід скасовувати, оскільки недоліки, виявлені навіть на цьому етапі, указують, що не

всі законодавчі зміни є вдалими й замість спрощення доступу до правосуддя можуть призвести до зворотнього. Безперечно, немає моделі ідеальної судової системи, в кожній країні створена своя судова система, на формування якої свій вплив мали політико-правові, соціальні чинники, національні традиції та менталітет, проте зарубіжний досвід доводить, що жодна держава не запроваджує модель державних органів без їх адаптації до конкретного соціально-політичного і правового середовища, без урахування національних особливостей.

Таким чином, з огляду на особливе завдання адміністративного судочинства – захист права людини від порушень і зловживань з боку суб'єктів владних повноважень та, зважаючи на позитивний досвід багатьох країн світу, де адміністративне судочинство є окремою системою, яка повністю незалежна від адміністративних органів і судів загальної юрисдикції, а Верховний адміністративний суд має не лише процесуальні повноваження, але й надає роз'яснення щодо правових питань, складає висновки з роз'ясненнями тих правових положень, які адміністративні суди по-різному застосовують при прийнятті рішень, необхідно в Україні також на конституційному рівні закріпити автономність системи адміністративних судів на чолі з Верховним адміністративним судом України як гарантію їхньої незалежності від інших гілок державної влади та політичних сил.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки: 1) функціонування адміністративних судів в Україні як самостійної спеціалізованої гілки судової влади зумовлено потребами та проблемами суспільства в посиленні судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень, законністю прийнятих ними управлінських рішень, що стосуються прав і свобод фізичних осіб, законних інтересів юридичних осіб, а тому відсутність на чолі адміністративних судів Вищого адміністративного суду України призведе до втрати позитивних здобутків судово-правової реформи в Україні, в рамках якої було запроваджено адміністративне судочинство і створено повноцінну систему адміністративних судів; 2) запропонований шлях реорганізації судової системи та лише утворення у складі Верховного Суду Касаційного адміністративного суду знівелює позитивні напрацювання і досягнення судової практики попередніх років з розгляду адміністративних справ, тому очолювати вертикаль адміністративних судів повинен єдиний, не підпорядкований нікому Верховний адміністративний суд України, який забезпечить можливість реального захисту прав, свобод та законних інтересів у сфері публічно-правових відносин, створить реальний, дієвий механізм забезпечення незалежності адміністративних судів від будь-якого політичного впливу, не буде касаційною інстанцією в будь-яких інших судових юрисдикціях та організаційно, юридично і процесуально буде повністю самостійним і незалежним; 3) з метою вдосконалення правових засад здійснення правосуддя в порядку адміністративного судочинства необхідно внести зміни та доповнення до КАСУ, зокрема: доповнити новою статтею 17^1 "Передання справи з адміністративного суду до суду іншої юрисдикції"; у частині 3 статті 109 після "матеріалами" вставити "крім випадків передання заяви до суду належної юрисдикції"; у частині 3 статті 109 після "позовну заяву" вставити "крім випадків передання заяви до суду належної юрисдикції"; частину 6 статті 109 викласти в новій редакції, а саме: "6. У разі відмови у відкритті провадження в адміністративній справі з підстави, встановленої пунктом 1 частини першої цієї статті, суд відповідно до статті 17^1 цього Кодексу передає заяву і позовні матеріали до суду належної юрисдикції разом з копією своєї ухвали для вирішення питання щодо відкриття провадження. Суд надсилає особі, яка подала позовну заяву, копію такої ухвали"; частину 2 статті 157 викласти в такій редакції: "2. Якщо провадження у справі закривається з підстави, встановленої

пунктом 1 частини першої цієї статті, суд відповідно до статті 17^1 цього Кодексу передає її матеріали до суду належної юрисдикції разом з копією своєї ухвали для вирішення питання щодо відкриття провадження".

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Куйбіда Р.О.* Реформування правосуддя в Україні: стан і перспективи : монографія / Р.О. Куйбіда. – К. : Атака, 2004. – 288 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ "Перун", 2003. – 1440 с.

3. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 31. – Ст. 545.

4. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 41. – Стор. 38. – Ст. 1267.

5. *Стрижак А.А.* Державне управління забезпеченням діяльності судів загальної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.А. Стрижак ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2005. – 183 с.

6. *Мащук В.Ю.* Адміністративно-правове забезпечення функціонування апаратів судів загальної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.Ю. Мащук ; Дніпропетровський держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2014. – 218 с.

7. *Ігонін Р.В.* Адміністративно-правове забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.В. Ігонін ; Нац. ун-т держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2013. – 488 с.

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

9. *Константий О.В.* Проблеми захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів : монографія / О.В. Константий ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – К. : Істина, 2015. – 543 с.

10. Автономна система адміністративних судів – це один з елементів проєвропейської моделі судової влади // Вищий адміністративний суд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vasu.gov.ua/123592/.

11. *Пилипенко В.* Адміністративна юстиція має бути автономною / В. Пилипенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vidrodzhennya.org.ua/news/volodymyr-pylypenko-administratyvna-yustytsiya-maye-buty-avtonomnoyu/.

Отримано 17.08.2016

УДК 342.951

І.М. Шопіна,
доктор юридичних наук, професор,
старший науковий співробітник

РОЗВИТОК ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОДІЇ ІНСТИТУТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості зміни парадигми соціального управління стосовно ролі громадськості в управлінні державними справами. Розглянуто проблему вдосконалення системи правового регулювання управління всіма інститутами держави, у тому числі й Збройними Силами України. Виокремлено проблемні питання правового регулювання взаємодії громадськості і Збройних Сил України, ок-реслено напрями їх вирішення.

Ключові слова: *соціальне управління, державне управління, громадянське суспільство, Збройні Сили України, взаємодія.*

В статье исследованы особенности изменения парадигмы социального управления о роли общественности в управлении государственными делами. Рассмотрена проблема совершенствования системы правового регулирования управления всеми институтами государства, в том числе и Вооруженными Силами Украины. Выделены проблемные вопросы правового регулирования взаимодействия общественности и Вооруженных Сил Украины, определены направления их решения.

Ключевые слова: *социальное управление, государственное управление, гражданское общество, Вооруженные Силы Украины, взаимодействие.*

In the paper the features of a paradigm shift on the role of social control in public management of public affairs are considered. The issues of legal regulation of public interaction and the Armed Forces of Ukraine are highlighted, the directions of their solutions are defined.

Keywords: *social management, public administration, civil society, the Armed Forces of Ukraine, interaction.*

У сучасних умовах адміністративної реформи особливого значення набуває проблема вдосконалення системи правового регулювання управління всіма інститутами держави, у тому числі й Збройними Силами України. У ч. 2 ст. 6 Конституції України проголошено, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [1]. Разом з тим, система правових норм, якими регулюється управління Збройними Силами України, характеризується наявністю великої кількості суперечностей та прогалин, що не дає змоги досягти достатнього рівня ефективності їхньої діяльності. У поєднанні з недостатньою розробленістю відповідної проблематики у правовій науці вказане обумовлює актуальність теми цієї статті.

Проблеми розвитку громадянського суспільства досліджувалися у роботах таких науковців, як Ю.П. Барабаш, М.В. Денисюк, С.Г. Дробязко, В.Б. Ковальчук, А.М. Колодій, В.О. Корнієнко, І.О. Кресіна, О.С. Лотюк, Ю.С. Шемшученко та

інших авторів. Проте проблематика правового регулювання взаємодії Воєнної організації держави і громадськості досліджена ще недостатньо. З огляду на це метою написання статті є окреслення перспектив розвитку правового регулювання взаємодії інститутів громадянського суспільства і Збройних Сил України.

У теорії права доведено існування тісного взаємозв'язку між сукупністю фундаментальних наукових уявлень, установок та моделей соціального управління і рівнем розвитку відносин народовладдя у суспільстві. Соціальне управління, одним із видів якого є державне управління, не існує у вакуумі, воно детермінується об'єктивними потребами окремих соціальних груп або держави в цілому, а його цілі обумовлені інтересами цих соціальних груп (держави). При цьому простежується наступна закономірність: розвиток людської цивілізації супроводжується поступовим розширенням ролі представників народу в управлінні державними справами, що знаходить свій вияв у формуванні та зміцненні системи громадського контролю за діяльністю органів держави. У свою чергу, це впливає на зміст управлінської діяльності в певній державі, оскільки під час здійснення зовнішнього контролю за діяльністю державних органів виявляються "слабкі місця" їх функціонування, що тягне за собою пошук оптимальних заходів подолання існуючих проблем.

Вважається, що об'єктивними передумовами становлення теорії соціального управління є комплекс ідей філософської думки від античних мислителів до французьких утопістів XIX ст. Завдяки цим надбанням було визначено поняття суб'єкта управління, принцип історичної мінливості соціального управління, закладено основи спеціалізації і раціоналізації управлінської діяльності. У соціальній практиці причинами становлення теорії соціального управління вважаються динамічний розвиток західного індустріального суспільства: концентрація продуктивних сил, перетворення мануфактурних підприємств у складні механізовані системи, що вимагають наукових методів управління, прогресуюче ускладнення соціальної структури і подальша якісна зміна способу соціальної детермінації. При цьому теорія соціального управління як соціального інституту, що забезпечує систематичний регулюючий вплив на соціум і його системно-структурні елементи з метою їх упорядкування та організації, контролю за діяльністю соціальних суб'єктів і прогресивного розвитку суспільних відносин на основі об'єктивних соціальних закономірностей, являє собою закономірну зміну певних парадигм. До таких парадигм відносять класичну, некласичну і постнекласичну. Їх зміна є необхідним наслідком зміни способу соціальної детермінації при переході від однієї фази техногенної цивілізації до іншої. Елементний склад класичної парадигми соціального управління включає організаційну структуру об'єкта управління, економічний критерій ефективності управління, технологічний детермінізм, механіцизм, наукову організацію праці, формальну бюрократію, стандартизацію та раціоналізацію, функціоналізм. Некласична парадигма соціального управління оперує поняттями суб'єктивної мотивації, творчої діяльності, неформальної структури як частини об'єкта управління, гармонізації спільної діяльності соціальних груп, соціально-психологічний метод управління, психологічний детермінізм. У свою чергу, постнекласична парадигма включає децентралізацію, самоорганізацію і саморефлексію як панівний метод соціального управління, коригуючий характер керуючого впливу, синергізм при оцінці ефективності соціального управління, поліваріантність стратегій соціального розвитку [2, с. 6].

Якщо звернутися до досвіду розвитку соціальних відносин в нашій державі протягом останнього століття, то можна побачити поступову зміну вказаних парадигм соціального управління. Притаманна 20–30 рокам минулого століття

увага до наукової організації праці, технологічного детермінізму, характерна для класичної парадигми соціального управління, поступово змінюється у 60–70 роках зростанням ролі соціально-психологічних факторів, підвищеною увагою до професійної та інших типів мотивації тощо. Разом з тим, парадигми соціального управління, притаманні досвіду нашої держави, мали суттєву відмінність порівняно із моделями Західної Європи та Сполучених Штатів Америки. Сутність такої відмінності полягала у пріоритеті потреб держави та знеціненні особистісних потреб індивіда. Панування державної власності на засоби виробництва обумовило відсутність економічного підґрунтя для розвитку екзистенціальних потреб наших співвітчизників: будучи практично єдиним роботодавцем, держава, з одного боку, забезпечувала задоволення базових матеріальних інтересів індивідуумів, які додержувалися певного, єдино правильного, способу життя, а з іншого – переслідувала, використовуючи і засоби кримінального покарання, тих, чия поведінка відрізнялася від загальноприйнятої. Тому західні держави мали безумовно більш сприятливі умови для розвитку демократичних відносин: відсутність державної монополії на засоби виробництва дозволила не лише сформувати конкурентне середовище, яке, як відомо, слугує підґрунтям для розвитку демократичних відносин у суспільстві, а й забезпечити розвиток плюралізму у державному житті. У той же час ще 30 років тому у науковому журналі "Правознавство" у статті за назвою "XXVI з'їзд КПРС і питання соціального управління" впевнено зазначалося, що провідним принципом радянського соціального управління, юридично закріпленим у Конституції СРСР, є керівна роль комуністичної партії, роль якої у житті суспільства постійно зростає. Соціальне управління за такої моделі розумілося як здійснювана на основі існуючих об'єктивних закономірностей з метою побудови комунізму організуюча діяльність державних і громадських органів під керівництвом комуністичної партії. Принцип партійного керівництва у радянському соціальному управлінні визначав політичну сутність всіх інших принципів вказаного виду управління, забезпечував їх повну відповідність марксистсько-ленінській теорії [3, с. 3–5]. За таких умов ані радянська наука, ані практика не мали змоги використовувати увесь інструментарій, вироблений теорією управління, оскільки хибно визначена мета (побудова комунізму) не давала можливості об'єктивно визначати ефективність тих чи інших засобів, форм та методів, що використовувалися в соціальному управлінні того періоду.

Разом з тим з моменту набуття нашою державою незалежності державоцентристська модель соціального розвитку поступово поступається місцем моделі людиноцентристській, заснованій на пріоритеті прав, свобод та інтересів людини. Відмова від однопартійної системи з її домінантою підкорення особистих інтересів інтересам суспільства сприяла поліваріантності розуміння як сутності соціального управління, так і його спрямованості. Модель "людина для держави", що активно впроваджувалася у масову свідомість за часів СРСР, досить повільно змінювалася на модель "держава для людини", притаманну більш демократичним суспільствам. Як відомо, демократія як форма держави і державного правління базується на визнанні народу як джерела влади, його прав брати участь у державних справах, на забезпеченні громадянських прав і свобод, передбачає наявність механізму реальної здатності більшості соціуму (народу) здійснити свою волю за допомогою держави або безпосередньо, впливати на політичне, економічне і духовне життя суспільства [4, с. 44]. Значний вплив на вказані процеси справили події, пов'язані з політичною кризою 2013–2014 років, коли завдяки зусиллям громадянського суспільства вдалося відновити функціонування неспроможних виконувати свої

завдання правоохоронних органів, Збройних Сил України та інших суб'єктів Воєнної організації держави. Індикаторами, які свідчать про існування людиноцентристської моделі, є, на нашу думку, прозорість діяльності органів державної влади, існування дієвого механізму контролю за їх роботою, у тому числі громадського, ступінь досконалості системи юридичної відповідальності посадових осіб за порушення правових норм, наявність різноспрямованих за політичною орієнтацією засобів масової інформації та відсутність цензури. Вказані індикатори притаманні постнекласичній парадигмі соціального управління, за якої характерні поліваріантність та децентралізація.

Водночас, як свідчать численні дослідження авторитетних міжнародних організацій, рівень розвитку демократичних відносин в нашій державі протягом останніх років має тенденцію до погіршення. Так, за рейтингом демократії країн світу Democracy Index–2015, Україна посіла 88 місце серед 167 держав, погіршивши свої показники, порівняно з 2010 роком, практично за всіма пунктами. У 2010 році Україна займала 67 місце й перебувала в категорії так званих "неповноцінних демократій", а з 2011 року вона потрапила в перший рядок в сегменті "гібридних режимів" (за яких громадські свободи дотримуються лише частково), де і продовжує перебувати до теперішнього часу. Зазначене свідчить про те, що система державного управління в Україні досі перебуває в перехідному стані – від орієнтованої на потреби держави до орієнтованої на потреби людини.

У Стратегічному оборонному бюлетені України, введеному в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016, посилення зв'язків з громадянським суспільством визначено як стратегічна ціль оборонної реформи. Воєнною доктриною України, затвердженою Указом Президента України від 24 вересня 2015 року №555/2015, введено поняття стратегічних комунікацій як скоординованого і належного використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави. Здійснення стратегічних комунікацій визначено як одну з основ кризового реагування на воєнні загрози та недопущення ескалації воєнних конфліктів.

Разом з тим, необхідно виокремити декілька проблем у сфері правового регулювання, які перешкоджають створенню ефективної системи взаємодії Збройних Сил України і громадянського суспільства. Насамперед, це численні прогалини у правовому підґрунті такої взаємодії. Так, не зважаючи на закріплення у Законі України "Про Збройні Сили України" принципу гласності, відкритості для демократичного цивільного контролю, механізм такого контролю залишається недостатньо розробленим. Закон України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" є рамковим за своєю сутністю, а до кола суб'єктів цивільного контролю ним віднесено велику кількість органів (організацій) зі значними відмінностями у правовому статусі (Верховну Раду України, Президента України, органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, судові органи, органи прокуратури, засоби масової інформації тощо). Отже, єдиного для них механізму цивільного контролю існувати не може, оскільки для кожного з означених суб'єктів участь у системі демократичного цивільного контролю буде мати свої властивості. Це потребує розвитку правового регулювання, окремого для кожного суб'єкту цивільного контролю. Заслуговує на увагу, що у розвиток Закону України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" прийнято Положення про здійснення контролю Президента України за діяльністю Збройних Сил України та інших військових формувань (його затверджено Указом Президента України

від 14 лютого 2015 року № 84/2015). Особливості парламентського контролю над Воєнною організацією держави знайшли своє закріплення, зокрема, у главі 31 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. Однак контроль, суб'єктами якого є "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", не має достатнього правового механізму реалізації. Враховуючи, що діяльність Збройних Сил України, особливо у сучасний період проведення антитерористичної операції, має свою специфіку, пов'язану з віднесенням багатьох відомостей до інформації з обмеженим доступом, створення універсального та єдиного для всіх об'єктів контролю механізму уявляється нам неможливим. Разом з тим, безумовно, перекладання компетенції щодо нормотворчої діяльності в цій сфері на самого об'єкта контролю – Збройні Сили України – було б недоцільним внаслідок існування тенденцій корпоративного суб'єктивізму, притаманного кожній великій мілітаризованій структурі. Виходом з такої ситуації могло б стати затвердження Положення про громадський демократичний цивільний контроль за Збройними Силами України рішенням Ради національної безпеки і оборони України, до компетенції якої у тому числі віднесено координацію та здійснення контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони у мирний час; в умовах воєнного або надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України, з наступним затвердженням указом Президента України.

При цьому слід сказати, що за ступенем відкритості для взаємодії Збройні Сили України можуть бути визнані одним із найбільш прозорих для громадськості державним інститутом. Разом з тим, скласти враження про продуктивність сумісної з громадськістю роботи вкрай важко, оскільки її системний аналіз, на жаль, не здійснюється. Наслідками цього стає те, що ті ж самі питання неодноразово виносяться на порядок денний численних консультативних органів, але їх рекомендації найчастіше не знаходять свого практичного втілення. Безумовно, впровадження державних закупівель під час бойових дій для потреб Збройних сил України через електронну систему ProZorro було одним із прикладів результативності співпраці Воєнної організації і громадськості, але, на жаль, в інших сферах діяльності Збройних Сил України співпраця з громадськістю не находить свого достатнього, з урахуванням викликів часу, правового закріплення. Так, вже більше року не може здобути свого законодавчого підґрунтя діяльність, охоплена проектом цивільно-військового співробітництва [5].

Зміна парадигми державного управління в Україні є наслідком зміцнення демократичних відносин, однак вони перебувають у стадії становлення, що потребує кропіткої роботи, спрямованої на реалізацію закріплених у Конституції України прав і свобод людини та громадянина у різноманітні суспільні відносини. Особливо важливим елементом такої роботи є втілення демократичних принципів у діяльність Збройних Сил України, на які покладено захист територіальної цілісності і незалежності нашої держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. *Серкина Н.Е.* Парадигма социального управления в теории и практике социальной модернизации : диссертация ... кандидата философских наук : 09.00.11. / Серкина Надежда Евгеньевна – Йошкар–Ола, 2005. – 173 с.

3. XXVI съезд КПСС и вопросы социального управления //Правоведение. –1982. – № 1. – С. 3–13.

4. *Федик С.Є.* До характеристики тлумачення Конвенції про захист прав і основних свобод людини, здійснюваного Європейським судом з прав людини // Права людини і Україна: Праці Львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України. Серія 1. Дослідження і реферати. Вип. 2. – Львів: Світ, 1999. – С. 43–46.

5. *Шопіна І.М.* Цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України: проблеми правового регулювання //Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції "Розвиток юридичної науки: проблеми і перспективи" (м. Кошице (Словаччина), 3–6 травня 2016 року) – С. 79–80.

Отримано 28.09.2016

УДК 341.231.14

Алиев Шахрияр Ибрагим оглы,
доцент кафедры “Международное публичное право”
Бакинского Государственного Университета,
доктор философии по праву

МЕСТО СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ В СИСТЕМЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА: ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Социальные права в полном содержании, являясь важной составной частью политических прав, выступают реальным гарантом первого поколения прав человека. Кроме того, социальные права имеют большое значение для развития демократии, а также эффективного и прозрачного государственного управления. Социальные права, с одной стороны, позволяют обеспечить достойный уровень жизни людей, с другой стороны, устанавливают обязательство государства по осуществлению определенных мер в этом направлении. Социальные права как неотъемлемая часть прав человека устанавливаются важными международными нормами в области прав человека, а также в соответствии с международными договорами, предусматривающие в конституционных и иных нормативно-правовых актах государства обязательства государств международными документами.

Ключевые слова: *права человека, право на социальное обеспечение; принципы социального обеспечения; международно-правовое регулирование, социальные права, внутригосударственное законодательство.*

Соціальні права в їх повному змісті, будучи важливою складовою частиною політичних прав, виступають реальним гарантом першого покоління прав людини. Крім того, соціальні права мають велике значення для розвитку демократії, а також ефективного і прозорого державного управління. Соціальні права, з одного боку, дозволяють забезпечити гідний рівень життя людей, з іншого боку, встановлюють зобов’язання держави зі здійснення певних заходів за цим напрямом. Соціальні права як невід’ємна частина прав людини встановлюються важливими міжнародними нормами в галузі прав людини, а також відповідно до міжнародних договорів, які передбачають у конституційних та інших нормативно-правових актах держави зобов’язання держав міжнародними документами.

Ключові слова: *права людини, право на соціальне забезпечення; принципи соціального забезпечення; міжнародно-правове регулювання, соціальні права, внутрішньодержавне законодавство.*

Being an important part of political rights, social rights in full content, are the real guarantor of the first generation of human rights. Moreover, social rights are of great importance for the development of democracy, as well as an effective and transparent public administration. On the one hand, social rights make it possible to provide a decent standard of living, on the other hand, establish the State’s obligation to implement certain measures in this direction. As an essential part of human rights, social rights are established on the basis of important international standards on human rights, as well as in accordance with international treaties providing States’ obligations under international instruments in constitutional and other legal acts of the State.

Keywords: *human rights, right to social security; principles of social security; international legal regulation, social rights, domestic legislation.*

Предметом исследования является определение места социальных прав в системе международно-правового регулирования, универсальные договорные основы и организационные механизмы их международно-правового регулирования, а также международно-правовое регулирование социальных прав в Европе (в том числе Совета Европы, ЕС и ОБСЕ), в регионах СНГ, ОАГ, Азии и Африки, конституционный контроль, судебные, административно-правовые формы и роль института Уполномоченного (Омбудсмена) в системе национальных механизмов обеспечения социальных прав, сравнительный анализ (проблема гармонизации) законодательства Азербайджанской Республики и законодательства отдельных государств в связи с социальными правами, особенности международного и национального правового регулирования отдельных социальных прав и вопросы совершенствования законодательства Азербайджанской Республики как средства реализации международно-правового регулирования социальных прав.

Объектом исследования является теоретические и практические вопросы международно-правового регулирования социальных прав.

Актуальность исследования непосредственно связана с вышеуказанными вопросами. Другая сторона актуальности выражается в анализе общих и частных аспектов отдельных социальных прав (трудовых, социальное страхование, жилищных и др.), в определении различий в регулировании этой области. Наличие в указанном направлении широкой международной нормативно-правовой базы повышает важность этой проблемы. В целом же, регулирование социальных прав, исследование особенностей на универсальной, региональной и двусторонней основе приводит к определению и разрешению существующих проблем (как теоретических, так и практических) в этой области. Еще одним направлением является анализ действующих международных частноправовых отношений социальных прав и подход к проблеме с точки зрения прав человека в целом. Исследования, проведенные в этой области, обосновывают актуальность широкого взаимного исследования международных общих и частноправовых отношений. В целом, хотя социальные права, являющиеся неотъемлемой частью прав человека, формируясь в группе прав человека, воспринимаются как общепринятые основные принципы, однако специфическая особенность социальных прав требует их отдельного и более обширного исследования.

Целью исследования является широкое и комплексное исследование важных отношений в связи с международно-правовым регулированием социальных прав. Регулирование этих прав приводит к научному исследованию вопросов, в то же время, к сравнительному анализу механизмов в универсальном, региональном и двустороннем контексте, к полному анализу внутригосударственных законодательств и существующих разногласий, созданию важной научной базы в связи с социальными правами, в конечном итоге, к выдвижению важных предложений и выводов по реализации и повышении эффективности защиты путем их объявления.

Научная новизна исследования связана с тем, что социальные права, включенные в политический словарь, правовую науку и практику во второй половине XX века, если и были одним из самых актуальных проблем мирового сообщества и отдельных государств в XX–XXI веках, однако до сих пор социальные права надлежаще не были исследованы в современной правовой науке, а исследуются они при анализе правового и социального государства, правового статуса государства и личности. Социальные права человека в той или иной мере рассматриваются в

большинстве исследований по общей теории права, конституционному и международному праву, и они выступают в качестве “социально-экономических прав”, “экономических, социальных и культурных прав”, “право на социальное обеспечение”, “право на социальную защиту” или “прав человека второго поколения”. При определении понятия “социальные права человека” странность концепции заключается в том, что даже сегодня в официальных документах и в научной литературе отсутствует понятие социальных прав, совпадающих и относительно утвержденных по основным признакам [3, с. 30]. Даже длительное время социальные права человека играли второстепенную роль, возможность же регулирования этих прав рассматривалась негативно. Так считалось, что точно определить и оценить эти права невозможно, а их гарантии по своей природе и содержанию не носят правовой характер, они не могут создавать государственную обязанность по обеспечению и защите [12, с. 25].

Другая сторона научной новизны заключается в том, что в юридической литературе не рассматривается широкий перечень, дополняющий социальные права, не сформированы общие и частные принципы этих прав. Кроме того, не изучены признаки международно-правового регулирования социальных прав в сравнительном и взаимном контексте. Сюда включен также анализ отношений в рамках универсального, регионального и двустороннего сотрудничества. Настоящее исследование же проведено в указанных направлениях на основании сравнительного анализа широкой практики международного права, существующих разногласий в законодательствах различных государств и в юридической литературе.

Кроме того, большое значение имеет подход к развитию социальных прав с исторической точки зрения и его периодизация, изучение также вопросов по оказанию влияния глобализации на обеспечение и защиту социально-экономических прав как одной из проблем, стоящих перед исследователями. Важное научное исследование в связи со всеми этими вопросами непосредственно будет способствовать в конечном итоге дальнейшему совершенствованию международной нормативно-правовой базы и внутригосударственного законодательства в связи с международно-правовым регулированием социальных прав. В период текущей глобализации на пути реализации многих программ социального развития существуют серьезные препятствия, как локального, так и глобального характера. К ним относятся: застой неконтролируемого демографического, социально-экономического и культурного развития, повышение безграмотности, неудовлетворенность системы здравоохранения и выход из-под контроля ряда заболеваний массового характера (эндемических, инфекционных и хронических заболеваний, включая ВИЧ/СПИД, малярия, туберкулез и т.д.), проблема с продуктами, бедность, некачественное питание, истощение природных ресурсов, загрязнение окружающей среды, сохранение военных угроз, рост опасности международного терроризма, наркомания-алкоголизм, незаконный оборот оружий, торговля людьми, коррупция, стихийные бедствия, иностранная оккупация, разжигание расовой, этнической, религиозной и других конфликтов, и другие. Огромное неравенство в распределении богатства и жалкие условия, в которых живут сотни миллионы людей, еще увеличивает данный список: отчаяние и ненависть, перевороты, массовые акции протеста и другие.

Реализация принципов мирового рынка вызывает проблемы “социального демпинга” (социальное снижение цен), при котором рабочая сила, заработавшая возможность беспрепятственно переводить работников, прежде всего, направляется в страны с высоким уровнем социальной защиты, а вклад инвестиции в производство осуществляется в основном в тех регионах, где дешевая рабочая сила [11,

с. 658]. Таким образом, капитал переводится в страны, где низкий контроль над предпринимательской деятельностью, где есть минимальное налогообложение, специализированная рабочая сила является дешевой, а экологические стандарты низкие. В итоге концентрация ведущих секторов экономики в руках иностранного капитала еще более укрепляет существующие препятствия в реализации социальных прав.

Хотя некоторые страны и принимают одним из высших целей "обеспечение прав человека и основных свобод в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права", однако не в полном объеме выполняют свои международные обязательства в социальной сфере. Они закрепили в конституциях уважение к международному праву, внесение их норм в национальную правовую систему, и даже нормы о приоритете над своими внутренними правовыми нормами. Тогда как все эти государства являются членами ООН, участниками международных Пактов, а также многих других актов в области прав человека [7, с. 12–19.

Развитые страны, используя открытость и глобализацию в своих интересах, стремятся к укреплению действующего статус-кво. Наблюдается стремление США к укреплению однополярного мира и тенденция России к сохранению своей прежней позиции. Кроме того, "американизация" в арабских странах, "угроза России" в постсоветских странах ассоциируется с "новым колониализмом", а это придало новое содержание социальной катастрофе, вызывая серьезную угрозу международной политической стабильности. Эти проблемы еще более усложняются применением в межгосударственных отношениях экономических санкций и принятие односторонних мер, противоречащих нормам международного права.

Кроме того, одной из наиболее серьезных социальных проблем является порой ненадлежащее выполнение задач государственной системой, предусмотренных Конституцией, и направленных на обеспечение прав и свобод человека. Это отражается во многих вопросах: многочисленные нарушения прав человека; отсутствие надлежащего механизма и условий для реализации многих прав, закрепленных Конституцией; трудности в защите нарушенных прав граждан; открытое невыполнение конституционных норм, направленных на обеспечение государством своих международных обязательств и достойного уровня жизни каждого человека и другие вопросы. Часто беззаконие властей и отсутствие механизма правового регулирования прав человека [6, с. 29], а также противоречия, возникающие в массовом общественном сознании об их ценностях, создают условия для возникновения проблем с негативными социальными последствиями.

Одной из более серьезных социальных проблем является также отсутствие эффективных социальных услуг современного государства. В результате, с появлением среды социального неравенства происходит социальное расслоение общества, а меры же государства по устранению этого неравенства до сих пор не дали нужных результатов. Различие и непоследовательность между богатыми и бедными, между различными странами, между жителями одной страны неуклонно растет. Богатство 358 миллиардеров, можно сказать, составляет богатство половины населения мира, то есть, до 2,5 миллиарда человек [13], состояние же трех знаменитых в мире миллиардеров больше, чем совместный валовой национальный про-дукт менее развитых 49 стран с населением 600 миллионов. Последние 20 лет степень неравенства в среднем увеличилось до 11 % в развивающихся странах, а в промышленных странах – до 9 %. Здесь речь идет о неравных доходах и неравных возможностях людей. "Золотой миллиард", охватывающий только пять частей населения планеты, контролирует 80 % всех ресурсов (в том числе страны США и Западной Европы – 70 % мировых ресурсов). 20 % развивающихся стран

управляет в мире 84,7 % ВВП, их граждане же имеют 84,2 % мировой торговли и 85,5 % резервных фондов во внутренних счетах [8, с. 52–53].

По официальным данным ООН, более 1 миллиарда людей в мире, в том числе, 76,5 миллионов детей проживают в условиях крайней нищеты [13]. В настоящее время один из каждых пяти жителей развивающих регионов (1.22 миллиарда человек) живет менее, чем на 1,25 доллара США в день.

Авторы нового обзора ООН под названием "всемирное экономическое положение и перспективы 2014 года" уделили внимание росту уровня безработицы и спада в многосторонних торговых переговорах. Авторы отмечают, что основной проблемой является высокий уровень безработицы. В настоящее время 202 миллионов трудоспособных людей лишены возможности работать. Большинство молодых безработных из стран Ближнего Востока, Северной Африки, Латинской Америки и Карибского острова, в том числе, из стран Южной Европы. Уровень безработицы в странах Европы и Центральной Азии составляет 18 %. В странах ЕС, в частности, Греции и Испании, уровень безработицы вырос на 27 %, этот показатель достиг 50 % среди молодых людей. В 2013 году число безработных во всем мире стало более 5 миллионов. В 2018 году ожидается увеличение числа безработных до 13 миллионов. В настоящее время в мире 75 миллионов молодых людей не работают и более 220 миллионов молодых работников, неформально работая в экономическом секторе и находясь в состоянии крайней бедности, борются за выживание [13]. Основная причина высокого уровня безработицы же является применение новых технологий. По расчетам, в настоящем столетии для деятельности мировой экономики 20 % населения будет достаточным, а впоследствии рабочая сила не будет требоваться. 20 % населения будет работать, активно участвовать в жизни общества, а у 80 % безработного населения возникнут безграничные проблемы (13). Еще 1 ноября 2001 года Кофи Аннан, бывший Генеральный Секретарь ООН, на Глобальном Форуме в Женеве по проблемам занятости предупредил, что рост безработицы, наблюдаемый во всем мире, может привести к большему обострению социальной напряженности [9, с. 36]. В настоящее время (2014 год), по расчетам МОТ, в принудительный труд были вовлечены 21 миллионов человек (13).

Миграция населения, оказывающее негативное влияние на социально-экономическую ситуацию, характеризуется как глобальный процесс, охватывающий все страны и территории мира. В то время как в 1995 году 125 миллионов людей проживали за пределами своей страны [4, с. 18], общее число международных мигрантов составляет 232 миллионов человек, что составляет 3,2 % от всего мирового населения [2, с. 23–32]. По сведениям 1965 года – более 2 млн, по данным же 1996 года – более 13 млн людей в качестве официального беженца находятся за пределами страны его происхождения, на 2003 год же число лиц, состоящих под мандатом Управления Верховного Комиссариата по делам Беженцев, составило около 20,6 млн, из которых 9,4 млн в Азии, 4,6 млн в Африке, 4,4 млн в Европе, 1,06 млн в Северной Америке, 1,05 млн в Латинской Америке, 69 тысяч в Океании [1, с. 439]. В настоящее время в арабских странах и иных регионах данное число значительно выросло на фоне возникших конфликтов.

Из-за отсутствия лекарств и низкого уровня медицинских услуг каждый год во всем мире около 800 тысяч женщин умирают в связи с беременностью и родами. Ввиду отсутствия вакцины против шести болезней, которая может привести к смерти детей, каждый год умирают 2 миллиона детей. Отсутствие чистой воды, неудовлетворительность системы канализации в развивающихся странах приводит каждый год к гибели 3 миллионов детей [10]. Каждая из трех женщин во всем

мире подвергается физическому и сексуальному насилию. В развивающихся странах каждая из трех женщин заключает брак до 18 лет, несмотря на то, что в 158 странах мира заключение брака до 18 лет было запрещено.

В мире наблюдается высокий рост числа онкологических заболеваний. По данным экспертов ВОЗ, если не будут предприняты решительные действия, через 20 лет каждый год 22 млн человек пополнят ряды раковых больных. 70 % смертей приходится на страны Африки, Азии и страны Центральной и Южной Америки. 347 млн человек во всем мире страдают от диабета, из них 3 млн человек ежегодно умирают из-за высокого уровня сахара в крови. 80 % случаев смерти от диабета происходит в странах с низким и средним уровнем дохода. Эксперты ВОЗ предупреждают, что к 2030 году среди заболеваний, приводящих к смерти, диабет по степени важности займет 7-е место.

Несмотря на успехи в этой области, около 940 тысяч детей в возрасте до пяти лет каждый год умирают от пневмонии. В 2013 году в мире насчитывалось около 35 миллионов ВИЧ-инфицированных пациентов, в том же году 1,5 миллиона человек умерли от болезней, обусловленных СПИДом. Случаи смерти от кори выросли от 122000 в 2012 году до 145700 в 2013 году. В 1990 году случаи смертей от туберкулеза составили 45 %. В 2013 году число болеющих неожиданно достигло высшего предела около 9 миллионов. Каждый год 3 миллиона людей, заболевших туберкулезом, не могут получать необходимое лечение ввиду того, что своевременно не были диагностированы или не зарегистрированы в медицинских учреждениях. В связи с финансовыми ограничениями, бороться с глобальной эпидемией туберкулеза труднее. Каждый год для этих целей требуется 8 млрд долларов США, но выделяется лишь 6 миллионов. В 2012 году в мире умерли 6,6 миллиона детей в возрасте до пяти лет от определенных причин, которые могли быть предотвращены. 2,5 миллиона детей из 96 миллионов, проживающих в странах Центральной и Восточной Европы, в том числе, Центральной Африки, лишены возможностей получить начальное образование. Большинство из этих детей составляют дети, имеющие инвалидность.

Глобальный кризис в области образования будет стоить человечеству 129 млрд долларов США. В настоящее время 175 миллионов представителей молодого поколения из бедных стран не могут прочитать даже предложения. Если нынешняя тенденция не изменится, то вопрос ликвидации неграмотности среди всех молодых женщин из беднейших слоев населения развивающихся стран будет разрешен только в 2072 году. Девочки из стран, расположенных к югу от Сахары, будут в состоянии реализовать свое право на образование только в следующем столетии. Отсутствие основных навыков у 250 миллионов детей во всем мире приводит к потере около 129 миллиарда долларов США. В целом, часть суммы, потраченной на начальное образование в 37 странах, теряется из-за того, что дети не получают адекватных знаний. Малое количество учителей создает большие препятствия. В 2015 году существовала необходимость в 5,2 миллионов учителей.

В настоящее время 58 миллионов детей в возрасте от 6 до 11 лет лишены права на образование. Эксперты считают, что согласно нынешней тенденции, 43 % детей – 15 миллион девочек и 10 миллион мальчиков, не охваченных школой, вряд ли когда-нибудь получат возможность получить образование в школе.

По данным ВОЗ, загрязнение воздуха является причиной 7 миллионов смертей в год. Примерно 4,3 миллиона человек в мире ежегодно умирают в результате бытового загрязнения воздуха от использования кухонных плит, работающих на элементарной биомассе и угле. В настоящее время 3 миллиарда

человек в мире все еще не имеют доступа к чистым видам топлива и технологиям, необходимым для приготовления еды, обогрева и освещения. Это оборачивается инсультами, ишемической болезнью сердца, раком легких и детской пневмонией. Причиной этих заболеваний является высокий уровень содержания твердых частиц и угарного газа, выделяемых при сжигании таких твердых видов топлива, как древесина, уголь, навоз животных, растительные остатки. Поэтому для охраны окружающей среды люди ответственны за разработку и внедрение глобальных масштабных мер [13].

К 2080 году в результате влияния на сельское хозяйство изменения климата число людей, страдающих от голода, достигнет около 600 миллионов человек. В том же году, 1,8 миллиарда людей могут столкнуться с отсутствием воды. Ускорение и интенсивность стихийных бедствий может привести к перемещению миллионов людей. Это, в свою очередь, может поставить под угрозу цель сокращения уровня бедности, направленную на ведущую роль сельского хозяйства и увеличение доходов, а также основанную на создании новых рабочих мест в сельской местности [15]. 805 миллионов человек во всем мире по-прежнему недоедают. Это каждый девятый житель планеты. Недостаточное питание является основной причиной 45 % случаев детской смертности. 51 миллион детей в возрасте до 5 лет истощены. 17 миллионов человек находится в состоянии крайнего истощения. Более двух миллиардов человек страдают от дефицита питательных микроэлементов, особенно витамина А, йода, железа и цинка. В то же время в мире неуклонно растут масштабы пищевых отходов и ожирения. На сегодняшний день 42 миллиона детей в возрасте до 5 лет имеют избыточный вес и более 500 миллионов взрослых страдают ожирением. Неполноценное питание – голод, дефицит питательных микроэлементов и ожирение – обходится обществу в 2,8–3,5 трлн долларов США, 4–5 % мирового ВВП или 400–500 долларов на душу населения [13].

По данным МОТ, ежегодно погибают 2,5 миллиона человек в связи с несчастными случаями и профессиональными заболеваниями. В последние десятилетия XX века каждый год наступают около 50 миллионов несчастных случаев, из которых более 100 тысяч привели к смерти. В мире каждые три минуты от несчастного случая на производстве или профессионального заболевания погибает один человек. Прямые или косвенные потери в результате производственной болезни и несчастного случая на производстве составляют 2,8 трлн долларов США. Самый высокий уровень человеческого развития в мире, по-прежнему, сохраняются в пяти странах – Норвегии, Австралии, Швейцарии, Нидерландах и США. Об этом говорится в Докладе о человеческих критериях 2014 года. Россия на 57-м месте, Беларусь на 53-м, а Украина занимает 83-е место. Доклад был подготовлен Программой развития ООН и содержит данные о благосостоянии населения различных стран, социальной защите, здравоохранении, об уровне образования и культурного развития, об охране окружающей среды, участии людей в принятии решений. В соответствии с Докладом, Беларусь, Россия, Казахстан и Азербайджан находятся в списке стран с высоким уровнем человеческого развития и занимают соответственно 53-е, 57-е, 70-е и 76-е места. Грузия находится на 79-м, а Украина на 83-м месте. Туркменистан занимает 103 место среди стран со средним уровнем развития человеческого потенциала. В этой же группе Молдова на 114-м, Узбекистан на 116-м, Кыргызстан на 125-м месте и Таджикистан – на 133-м месте. Эстония, Литва и Латвия включены в категорию стран с наиболее высоким уровнем человеческого развития, занимая соответственно 33-е, 35-е и 48-е места. Израиль в этом списке занимает 19-е место, Франция – на 20-м, Япония – на 17-м месте, а Германия – на 6-м месте. Список уровня

человеческого развития замыкают страны с низким уровнем развития человеческого потенциала. К ним относятся Сьерра-Леоне, Чад, Центральная Африканская Республика, Демократическая Республика Конго и Нигер. В докладе показан индекс гендерного развития. Уровень человеческого развития женщин в 16 странах мира равен уровню человеческого развития мужчин или превышает его. К данному списку можно отнести Беларусь, Казахстан, Латвию, Литву, Россию и Украину [13].

Каждый год регистрируются около 200 тысяч смертельных случаев в возрасте от 15 до 64 лет, связанных с наркотиками, 40 смертельных случаев среди 1 миллиона человек. 16–39 миллионов человек из этого списка зависят от наркотиков. Необходимую же медицинскую помощь получает только каждый шестой наркоман. В настоящее время число наркоманов в мире, подверженых вирусу ВИЧ, составляет около 1,7 миллиона человек.

В настоящее время около 168 миллиона детей вынуждены работать, чтобы выжить. К опасным работам привлекаются 85 миллиона несовершеннолетних. В настоящее время многие семьи не получают детских и семейных пособий. В среднем государства выделяют на такие льготы 0,4 % от ВВП: 2,2 % от ВВП в Западной Европе, а в Африке, Азии и Тихоокеанском регионе составляет 0,2 % [13]. 70 % населения в мире не имеют доступа к адекватной системе социальной помощи. В 2014 году правительства 122 стран мира сократили государственные расходы. Многие государства в целях экономии бюджетных средств сократили расходы на системы здравоохранения, отменили субсидии и дотации, сократили или ограничили штат работников в сфере здравоохранения и социальных служб. Лишь 27 % населения в мире имеют доступ к надлежащей системе социального обеспечения. Ввиду отсутствия адекватной социальной защиты ежедневно погибают 18 тысяч детей. Отчисления на социальную защиту в связи с обеспечением стабильных доходов женщин и мужчин трудоспособного возраста составляют 2,3 % ВВП. Эти показатели значительно отличаются друг от друга по регионам – от 0,5 % в Африке до 5,9 % в Западной Европе.

Во всем мире лишь 28 % работников имеют право на получение пособий по безработице. 80 % работников используют эти права в Европе, в Латинской Америке этот показатель составляет 38 %, 21 % на Ближнем Востоке, 17 % в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 8 % в Африке. Лишь 12 % безработных в мире фактически получают пособия по безработице, и здесь также наблюдаются региональные различия: реальный охват составляет 64 % всех безработных в Западной Европе, 7 % в Азиатско-Тихоокеанском регионе, 5 % в Латинской Америке, 3 % на Ближнем Востоке и в Африке [14]. По мнению экспертов ООН, уровень бедности, самый высокий уровень неравенства подрывает развитие, способствуя социальному кризису, препятствует экономическому прогрессу, ослабляет демократическое преобразование и представляет серьезную угрозу для социальной сплоченности и международной политической стабильности. Социальный кризис же, являясь основной причиной низкой продолжительности жизни, психической и физической слабости, потери трудоспособности, способствует психическим заболеваниям, распаду семей и злоупотреблению наркотиками.

Все эти события, в первую очередь, вызваны нарушениями самых элементарных социальных прав человека, ставят под сомнение здоровье, умиротворенность, безопасность и благосостояние каждого человека. Именно на фоне всего этого везде в мире расширяется борьба за признание, реализацию, соблюдение и защиту социальных прав человека. Все указанное еще более актуализирует регулирование социальных прав на территории каждого государства и разрешение проблем в

этом направлении. Кроме того, повышение роли международного права в развитии каждого государства и еще большего расширения его содержания, современное научно-техническое развитие, принятие важных международно-правовых документов в области основных прав и свобод человека вызывает необходимость снова сформировать ряд вопросов, связанных с социальными правами. В частности, следует отметить, что процесс глобализации требует нового подхода к регулированию социальных прав, это непосредственно воздействует на дальнейшее развитие двусторонних отношений.

В таких условиях особенно необходимой является адаптация законодательства о социальных правах к требованиям современного периода, обстановке на национальном и международном рынке под влиянием технического прогресса, постепенно растущей глобализации хозяйственной жизни. Потому как ситуация в социальной сфере большинства государств еще яснее показывает, что между объявленной социально-политической целью и конституционными нормами, реальной социально-экономической и социально-правовой действительностью имеются очевидные противоречия [5, с. 149].

Кроме того, в настоящее время серьезные несоответствия между признанием и обеспечением социальных прав и их реализацией, между общественной значимостью и теоретическим анализом, между относительно высоким уровнем особой значимости конституционного закрепления и необоснованно низким уровнем теоретического понимания содержания этих прав, а также между научным обоснованием необходимых и реально возможных путей решения эффективного обеспечения требует нового подхода в разрешении социальных проблем. Азербайджанская Республика осуществляет ряд внутригосударственных мер, направляя свою внутреннюю и внешнюю политику к дальнейшему развитию именно этих прав. Это отражается как в его законодательной базе, так и в большинстве предпринятых шагов по ускорению экономического развития (например, привлечение иностранных инвестиций для уровня безработицы и т.д.). Поэтому возникает необходимость защитить в пользу общества жизненно важные права человека от экономического произвола и социальной несправедливости, а также придать силы для духовного развития и выявления своей способности. Таким образом, в ходе международно-правового регулирования социальных прав, государства должны руководствоваться международными нормами в области прав человека, которые выступают в качестве основной базы при принятии внутренних законодательств. Формирование же национального законодательства в этом направлении является одним из ключевых факторов, обеспечивающих эффективность норм международного права.

Выводы:

1. Основные принципы прав человека признаются как основополагающие руководствующие положения социальных прав. Сформированы также общие и частные принципы исторически установленных, обогащенных социальных прав, которые путем совершенствования составляют неотделимую часть человеческой культуры. Кроме того, в универсальных, региональных и двусторонних международных отношениях создана правовая база, объединяющая в себе немало социально-правовых норм. Особенность комплексного межотраслевого регулирования социальных прав, объединяющих в себе нормы различных отраслей международного права и представление международно-правовых норм в качестве средства совершенствования национальных законодательств государств, приводит к необходимости его перерассмотрения как института международного права. Комплексность же следует объяснить тесной связью с иными отраслями международного права:

международного трудового права, международного экономического права, международного гуманитарного права, права международных организаций и другими. Социальные права человека, формируясь в жизни общества, как комплекс важных принципов и норм, проникли в большинство отраслей внутригосударственного права (конституционного, административного, муниципального, налогового, финансового, гражданского, земельного, трудового, семейного, уголовно-процессуального права, право на социальное обеспечение и т.д.). Эта функция еще раз обусловливает его дальнейший пересмотр как международно-правовой институт.

2. Объявление в Конституциях государств широкого перечня социальных прав, преобразование в основную цель государства обеспечение достойного уровня жизни людей, то есть, объявление на конституционном уровне лишь прав и целей не может выступать в качестве гаранта реализации этих прав. Выполнение социальных функций требует укрепления административно-правовой деятельности государства и создания механизмов эффективного (общественного) контроля, потому что их реализация влияет на экономику посредством налогообложения, инвестиций, антимонопольного законодательства, государственных займов, финансирования социальных программ и так далее. Для этого в качестве формы обеспечения таких прав необходимо на конституционном уровне создать перспективные направления его развития и организационно-правовой механизм (контроля) реализации законодательства.

3. Социальным правам характерно новое определение. Таким образом, социальные права, являясь составной частью такой важной отрасли как института международно-правовой защиты прав человека, представляет совокупность норм и принципов правового и организационного содержания, гарантируемого международным правом и Основным Законом государств, предусматривающими достойную жизнь человека и осуществление социальной защиты населения и практической организации.

4. Государство, проводя социальную политику, в частности, должно стараться обеспечить посредством административных и организационных мер удовлетворительное проживание групп населения или, по крайней мере, без нужды, которые не способны улучшить эту ситуацию без посторонней помощи, обеспечить социальную сферу полностью квалифицированным персоналом. Следует обратить особое внимание на подготовку кадров специалиста по социальным сферам, для их подготовки полностью квалифицированного персонала для обеспечения социальной сферы.

5. Концепция социального государства имеет новое содержание. Так, хотя источник социальной политики государства и в далеком прошлом, однако о социальном государстве как особой социально-правовой реальности можно говорить в том случае, когда в основных направлениях политики государства существует экономическая структура социально ориентированной политики государства и оно вошло в широкий круг объектов, а также существует механизм государственного управления, требующий серьезной реализации социальных прав. Потому что социальные права являются составной частью системы неотделимых прав человека, считаются фундаментальными нормами, без соблюдения которых невозможно обеспечить социальный прогресс и улучшить достойные условия жизни в современном обществе, реализовать идеал свободной человеческой личности, гарантировать основы свободы, мира и справедливости, чувства достоинства, присущего всем членам человеческой семьи. В качестве гаранта вышеуказанного служит социальное государство.

6. Несмотря на то, что во многих странах создан и функционирует сложный механизм, направленный на защиту и охрану прав граждан, тем не менее, права граждан по-прежнему часто нарушаются, а их средства защиты, как показывает практика, не всегда оказывают эффективное воздействие. В связи с этим, перед общественностью ставится как проблема совершенствования функционирующих институтов, так и вопрос создания новых институтов, которые защищают и гарантируют права личности. Вопрос не в том, чтобы защитить интересы государства, а в развитии нового демократического института, контролирующего деятельность чиновников, основываясь только на защиту прав человека.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Алиев А.И.* Права человека: учебник / А.И. Алиев. – Баку: “Юридическая литература”, 2013.

2. Глобализация и миграция: некоторые очевидные противоречия // Международный журнал социальных наук. – 1998. – № 23.

3. *Иваненко В.А.* Социальные права человека и социальные обязанности государства: международные и конституционные правовые аспекты / В.А. Иваненко, В.С. Иваненко. – СПб: “Юридический центр Пресс”, 2003.

4. *Иванов Н.* Глобализация и проблемы оптимальной стратегии развития / Н. Иванов // Мировая экономика и международные отношения. –2000. – № 2.

5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. – М., 2005.

6. *Ледях А.И.* Социальные государство и защита прав человека / А.И. Ледях. – М., 1994.

7. *Лукашева Е.А.* Социальное государство и защита прав граждан в условиях рыночных отношений / Е.А. Лукашева // Социальное государство и защита прав человека. – М., 1994.

8. *Мартин Г.-П.* Западня глобализации: атака на процветание и демократию / Г.-П. Мартин, Х. Шуманн; пер. с нем. – М.: Издательский дом “АЛЬПИНА”, 2001.

9. ООН в XXI веке / Доклад Генерального секретаря ООН К. Аннана // Генеральная Ассамблея ООН. A/54/2001.

10. Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. 24-я специальная сессия. A/RES/S-24/2.

11. Право Европейского Союза: учеб. для вузов / под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2003.

12. Thiel E. Die EU. Von der Integration der Markte zu gemeisamen Politiken.Opladen, 1998.

13. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://static.un.org/content/news

14. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ilo.org.

15. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://e-news.com.

Отримано 13.09.2016

УДК 342.959:351.741

А.В. Бурбій

ЗВОРОТНИЙ ЗВ'ЯЗОК ЯК ЗАСІБ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У статті аналізується інститут зворотного зв'язку як засіб підвищення якості надання адміністративних послуг та розглядаються перспективи його запровадження у сфері внутрішніх справ. Окрему увагу в роботі приділено основним інструментам зворотного зв'язку: анкетуванню, встановленню опитувальних скриньок, залученню "таємних клієнтів". Здійснено характеристику кожного інструменту та визначено їхні переваги.

Ключові слова: *зворотний зв'язок, центр надання адміністративних послуг, сфера внутрішніх справ, суб'єкт звернення.*

В статье анализируется институт обратной связи как способ повышения качества предоставления административных услуг, и рассматриваются перспективы его внедрения в сфере внутренних дел. Отдельное внимание автор уделил основным инструментам обратной связи: анкетированию, размещению опросных ящиков, привлечению "тайных клиентов". Им дана характеристика и определены их преимущества.

Ключевые слова: *обратная связь, центра предоставления административных услуг, сфера внутренних дел, субъект обращения.*

Paper analyzes the institution of client feedback as a way of quality improvement of administrative service provision and prospects of its implementation in the sphere of Internal Affairs of Ukraine. The basic tools for its implementation have been highlighted in the paper. Special attention in the paper has been focused on such instruments of client feedback as surveys, installation of feedback boxes and involvement of mystery shopper.

Keywords: *feedback, center of administrative services provision, sphere of internal affairs, applicant.*

На сьогодні адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ можна отримати як у створених відповідно до Закону України від 06.09.2012 "Про адміністративні послуги" (далі – Закон) інтегрованих органах – центрах надання адміністративних послуг (ЦНАП), які мають забезпечити реалізацію послуг дозвільних та адміністративних органів, так і через територіальні органи й підрозділи та сервісні центри. При цьому відкритим залишається досить гостре питання щодо якості та доступності цих послуг. Соціологічні опитування демонструють невтішну картину: переважна більшість осіб, які звертаються за отриманням адміністративних послуг до органів системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС), Національної поліції України (далі – Поліції) та Державної міграційної служби України (далі – ДМС), залишаються невдоволеними як процесом, так і результатом їх одержання [1]. Зважаючи на триваючий процес становлення системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, постає цілком закономірне завдання із пошуків шляхів забезпечення належної якості цих послуг.

Науковці та практики протягом тривалого часу шукають шляхи вирішення цього завдання. Незважаючи на значну увагу до вирішення проблем якості адміністративних послуг, яку приділяли у своїх працях В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, І.Б. Коліушко, О.В. Курінний, В.С. Куйбіда, Т.М. Писаренко, В.П. Тимощук, О.Г. Циганов, Ю.П. Шаров, І.М. Шопіна та інші автори, системно питання зворотних зв'язків в контексті підвищення якості та доступності адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ на сьогодні не розглядалося.

Метою цієї статті є визначення переваг застосування інструментів зворотного зв'язку як засобу підвищення якості надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ.

Чинне законодавство, яке регулює відносини у сфері надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ, не містить поняття зворотного зв'язку. Тому, коли ми говоримо про зворотний зв'язок у сфері надання адміністративних послуг, по суті, ми маємо на увазі, по-перше, реакцію споживача на дії чи бездіяльність суб'єкта надання адміністративних послуг та/або на процес, умови, характер надання таких послуг, що полягає у повідомленні своєї думки та позиції з цього приводу, по-друге, відповідь суб'єкта надання адміністративних послуг, яка виражається у систематизації одержаної в результаті зворотного зв'язку інформації та наступному вживанні відповідних заходів.

Здебільшого питання впровадження зворотних зв'язків знаходиться в полі інтересів практиків та соціологів, які проводять велику роботу щодо його розробки та наполягають на його актуальності. [2]. В юридичній науці ж інститут зворотного зв'язку розглядався переважно в контексті налагодження інформаційних взаємозв'язків у сфері державного управління [3]. Наукові напрацювання стосувалися налаштування комунікації між суб'єктом державного управління і керованим об'єктом (об'єктом управлінського впливу) виключно з метою отримання інформації про нього та про результати управління [4; 5, с. 8.]. Фактично мова йде про забезпечення інтересу суб'єкту управління. Проте у зв'язку із зміною пріоритетів у відносинах держави та населення, зміною її ролі в суспільстві з владно-керуючої до сервісної, змінюється і характер комунікації органів публічної влади з фізичними та юридичними особами. У зв'язку з цим зростає потреба в налагодженні взаємодії суб'єкта надання адміністративних послуг та суб'єкта звернення.

Для налаштування ефективної системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ необхідно чітко розуміти справжній стан роботи цієї системи, що можливо досягти лише через комунікацію зі споживачем. Адже відправною точкою її розбудови є орієнтація на забезпечення прав та інтересів саме споживача, на чому і наголошує Небрат О.О.: "...організація надання адміністративних послуг має виходити виключно з інтересів громадян, а в жодному разі не з інтересів апарату державних чиновників" [6, с. 131]. Ці ж ідеї покладено в основу Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, в якій однією з проблем, яку необхідно подолати на шляху розвитку цієї системи є відсутність орієнтації на потреби особи.

Таким чином, для подальшого вдосконалення організації надання адміністративних послуг органами МВС, ДМС та Поліції, необхідно чітко знати потреби споживача у цій сфері. А залучення інструментів зворотного зв'язку покликане сприяти вирішенню цього питання та налагодженню активного діалогу між суб'єктом надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ та суб'єктом звернення.

Як підкреслюється в дослідженні міжнародної консалтингової компанії PricewaterhouseCoopers (PwC), сучасний стан речей вимагає приведення політики діяльності держави і роботи центрів надання послуг у відповідності до вимог споживача і вироблення клієнт-орієнтованих стратегій функціонування, які включають в себе серед іншого і постійне вдосконалення через зворотний зв'язок з клієнтами [7, с 21].

П. 6 ч. 2 ст. 6 Закону згадує про один з інструментів зворотного зв'язку та передбачає обов'язок суб'єктів надання адміністративних послуг забезпечувати облаштування скриньок для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, щорічно проводити аналіз таких зауважень і пропозицій та вживати відповідних заходів. Як зазначила Булгакова Г.В., суб'єкти надання адміністративних послуг можуть використовувати також додаткові інструменти зворотного зв'язку та оцінювання якості, як-то соціологічні опитування, опитування через веб-ресурс, внутрішній аудит, а також вживати заходи реагування значно частіше, ніж раз на рік [8, с.123]. Останнє твердження видається влучним, особливо на етапі реформування. Проведення проміжних, наприклад, квартальних, аналізів буде більш показовим та результативним.

Віктор Тимощук у навчальному посібнику "Адміністративні послуги" в якості інструментів зворотного зв'язку пропонує застосовувати пряме розміщення анкет на веб-сайті міської ради, у засобах масової інформації; анкетування або опитування споживачів. Посібник містить і загальні рекомендації до організації анкетування. Зокрема, доречно зазначено, що анкети не повинні бути громіздкими та обтяжливими, а їх структура повинна сприяти швидкому опрацюванню результатів [9, с. 59]. Додамо, анкета має бути зрозумілою для пересічної людини, а питання мають бути прописані таким чином, щоб респондент міг прямо висловити свою істинну думку (наприклад, слід уникати навідних питань).

Мабуть найцікавішим та незвичним для сфери внутрішніх справ може бути залучення так званих "таємних покупців" або "таємних клієнтів" (англ. "Mystery shopper", "Control merchandise"). У виданні "Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики" за загальною редакцією Юлії Щербініної зазначено, що це "...один із найбільш ефективних різновидів досліджень якості публічних послуг, який спрямований на виявлення недоліків процесу обслуговування клієнта. Таємні клієнти – це спеціально навчені та проінструктовані люди, які відвідують заклади чи установи під виглядом звичайного клієнта" [10, с. 29]. Звісно, ми звикли, що такий метод застосовується переважно у сфері торгівлі чи сервісного обслуговування в приватному секторі. Проте, з огляду на його ефективність та доступність, вбачаємо доречним його впровадження у практику надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ. Тим паче, що у міжнародному просторі вже тривалий час послуговуються цим методом. І як зазначають автори згаданого вище видання: "У розвинених країнах Європи, Азії і Америки послугами програми "Таємний клієнт" активно користуються також органи державної влади, податкові служби, охорона здоров'я, громадський транспорт" [10, с. 29].

Цей метод дозволяє отримати дані за доволі короткий проміжок часу (порівняно з іншими інструментами зворотного зв'язку) із мінімальними витратами на дослідження. Крім того, такими "покупцями" можуть виступати волонтери, що є досить зручним і фінансово вигідним аспектом. Відтак, залучення "таємного покупця" дозволить здійснити оцінку істинного споживчого досвіду і завдяки

цьому можна дізнатися як реально на практиці складаються справи в тому чи іншому центрі обслуговування.

До інших засобів отримання інформації щодо стану та якості надання адміністративних послуг можна віднести отримання відгуків від клієнтів через створення особистих кабінетів користувача на веб-порталі, де особа може заповнити анкету або надіслати своє звернення. Щоправда, це має сенс лише за умови впровадження єдиного державного спеціалізованого інтернет-порталу, на необхідності запуску якого в рамках триваючої реформи наголошують фахівці [11]. Не менш ефективною є процедура опитування користувачів шляхом проведення екзит-полів. Найдоступнішим способом отримання зворотної інформації є облаштування скриньок на рецепції закладів, де надають адміністративні послуги, як це передбачено Законом і про який було згадано вище.

У зв'язку із зазначеним, слід зауважити, що стосовно таких інструментів зворотного зв'язку, як опитувальні скриньки (у випадку вкидання персоналізованих пропозицій) та отримання відгуків через особистий кабінет користувача на веб-порталі, може виникати ситуація, коли пропозиція споживача адміністративних послуг носить характер звернення, здійсненого у відповідності до приписів Закону України від 02.10.1996 "Про звернення громадян". На жаль, чіткої практики з приводу вирішення такої ситуації немає. Вважаємо, що реагувати на пропозицію згідно з вимогами згаданого Закону слід лише в тому разі, коли залишені в опитувальній скриньці пропозиції однозначно дозволяють ідентифікувати автора (зазначено ПІП та контактні дані для отримання відповіді).

Важливого значення, в контексті підвищення якості надання адміністративних послуг шляхом організації зворотних зв'язків, набувають соціологічні дослідження незалежних вітчизняних та зарубіжних недержавних організацій, спрямовані на отримання достовірних даних про стан задоволеності користувачів.

Залучення професійних сторонніх експертів дозволяє виключити фактор упередженості, зацікавленості у формуванні "потрібного" суб'єкту публічної влади результату (що виступило б свідченням стагнації реформи та її недієвості), натомість дозволить швидко отримувати точні дані, що відповідатимуть реальному стану речей. Найавторитетнішими з них є: компанія PwC, МГЦ "ЕТАЛОН" – міська молодіжна громадська організація Івано-Франківщини, аналітичний "Центр Разумкова", Фонд "Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва" та ін.

Організація процесу отримання відгуків клієнтів у реальному часі дозволить усунути як загальнодержавні недоліки надання адміністративних послуг, так і оперативно вирішувати питання на місцях. Тобто, клієнт під час отримання чи одразу після отримання послуги може надати інформацію щодо стану задоволеності від процесу та результату обслуговування, зазначити переваги і недоліки, які можуть стосуватися як самої процедури і порядку отримання послуги, що носить загальний характер (наприклад, потреба скорочення переліку необхідних для пред'явлення документів, якщо такі знаходяться в загальнодержавній базі і які центр обслуговування може отримати самостійно за коротший проміжок часу), так і ті, що стосуються діяльності конкретного центру (наприклад, некомпетентність фахівців, відсутність місця для очікування черги, понаднормовий час очікування, немотивована відмова надати послугу тощо – такі питання можна завдяки зворотному зв'язку оперативно та без зайвих витрат вирішити на місці).

Крім згаданого вище, використання інструментів зворотного зв'язку, вплине на особисту відповідальність працівників центрів та їх заінтересованість в належному виконанні робочих обов'язків, оскільки вони матимуть діючий контроль з боку споживачів і головне – реакцію керівництва на результати такого контролю

(наприклад у вигляді заохочень або доган). Тобто, ми отримуємо додатковий стимул для підтримки високого рівня роботи і самих центрів надання послуг.

Слід враховувати, що будь-які інновації часто потребують залучення величезних коштів, тому треба обережно продумувати кожний крок і зважати на доцільність впровадження тих чи інших ідей. А з огляду на дієвість та фінансову доступність використання згаданих у статті інструментів, вбачається доречним та обґрунтованим застосування зворотного зв'язку зі споживачем у діяльності Поліції, ДМС та сервісних центрів системи МВС.

Отже, із зазначеного випливають позитивні аспекти використання інструментів зворотного зв'язку при реалізації адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ:

1) своєчасне отримання актуальної інформації про стан функціонування системи надання адміністративних послуг на загальнодержавному та локальному рівнях;

2) налагодження партнерських відносин органів системи МВС, ДМС та Поліції із громадськістю;

3) підвищення кадрового потенціалу сервісних центрів;

4) створення можливостей для координації організації системи надання адміністративних послуг та своєчасного вирішення виявлених недоліків.

Таким чином, в рамках тривалого процесу налаштування системи надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, застосування інструментів зворотного зв'язку задля підвищення якості і доступності таких послуг для споживачів дасть швидку віддачу у найближчій перспективі у вигляді оперативного одержання достовірної інформації про стан функціонування інституту адміністративних послуг, дозволить своєчасно реагувати на ситуацію, визначати напрямки подальшого реформування згаданої сфери. Зазначене, в свою чергу, сприятиме і скороченню видатків на недієві заходи, що є особливо актуальним в умовах становлення економіки держави. Звісно це можливо лише за умови всебічної оцінки одержаної інформації та належного реагування на неї. В свою чергу утвердження інституту зворотних зв'язків у сфері внутрішніх справ неможливе без належної нормативної підтримки. Саме тому ми наголошуємо на необхідності визнання інструментів інституту зворотних зв'язків законодавцем як загальнообов'язкового шляхом закріплення у нормативних актах. Пропонується доповнити та викласти наступним чином п. 6 ч. 2 ст. 6 Закону: "6) проводити дослідження якості адміністративних послуг шляхом облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення анкетування та/або опитування у різний спосіб, ініціювання громадських моніторингів та залучення інших інструментів та засобів дослідження якості, не заборонених законом та проводити аналіз результатів дослідження не рідше одного разу за квартальний період, вживати відповідних заходів.".

Крім того, для забезпечення дієвості зазначеної норми Закону, вважається необхідним подальше розроблення та впровадження законодавцем відповідних інструкцій та рекомендацій для суб'єктів надання адміністративних послуг щодо проведення досліджень якості та доступності адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ шляхом використання інструментів зворотного зв'язку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dif.org.ua/ua/publications/press-relizy/ocinki-naselenokami.htm.

2. Ways to improve the administrative service provision were discussed in Vinnytsya region [Електронний ресурс]: Режим доступу: http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/articles/2015/05/04/ways-to-improve-the-administrative-service-provision-were-discussed-in-vinnytsya-region-.html.

3. Халецький А. В. Зв'язки органів державної влади з громадськістю: інформаційна взаємодія [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=547.

4. Державне управління і менеджмент: Навч. посіб. у таблицях і схемах / Г.С. Одінцова, Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов та ін.; За заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г.С. Одінцової. – Х.: ХарРІ УАДУ, 2002. – 492 с.

5. *Авер'янов В.Б.* Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євро інтеграційних вимог / В.Б. Авер'янов // Юридична Україна. – 2010. – № 3(87), 111 с.

6. *Небрат О.О.* Деякі аспекти надання адміністративних послуг в Україні / О.О. Небрат// Вісник ХНУВС. – 2014. – №1(64). – 206 с.

7. PricewaterhouseCoopers The road ahead for public service delivery – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.pwc.com/gx/en/psrc/pdf/the_road_ahead_for_public_service_delivery.pdf.

8. Науково-практичний коментар до Закону України "Про адміністративні послуги" / За заг. ред. В.П.Тимощука. – К.: ФОП Москаленко О.М. – 2013. – 392 с. – ISBN 978-966-2214-37-6.

9. Адміністративні послуги: Посібник / [В. Тимощук]; Швейцарсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO". – К. : ТОВ "Софія-А". – 2012. – 104 с. – ISBN 978-966-8684-00-9.

10. Участь громадськості у моніторингу надання послуг органами публічної влади: нормативне регулювання та існуючі практики. – Київ, 2013. – 120 с.

11. *Чміль Л.* Портал у майбутнє. Світовий досвід електронних послуг для України. [Електронний ресурс]. Режим доступу –http://www.pravda.com.ua/columns/2016/03/21/7102585/.

Отримано 04.10.2016

УДК 342.9:67/68(477)

Н.Ф. Ващук,
старший науковий співробітник

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

У статті розглянуті аспекти адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості та її галузях в умовах євроінтеграції, наведені пропозиції щодо його поліпшення. Визначено, що метою державної промислової політики є реалізація стратегії випереджаючого розвитку та євроінтеграції, створення сучасного, інтегрованого у світове виробництво і здатного до саморозвитку промислового комплексу.

Ключові слова: *об'єкт адміністративно-правового регулювання, правове регулювання, суспільні відносини, легка промисловість, фундаментальні дослідження.*

В статье рассмотрены аспекты административно-правового регулирования в сфере легкой промышленности и ее отраслях в условиях евроинтеграции, приведены предложения по его улучшению. Определено, что целью государственной промышленной политики является реализация стратегии опережающего развития и евроинтеграции, создание современного, интегрированного в мировое производство и способного к саморазвитию промышленного комплекса.

Ключевые слова: *объект административно-правового регулирования, правовое регулирование, общественные отношения, легкая промышленность, фундаментальные исследования.*

Paper considers the aspects of administrative-legal regulation in the sphere of light industry and its sectors in terms of European integration, several suggestions for its improvement are given. It is determined that the purpose of the state industrial policy is the implementation strategy of an advanced development and European integration, the creation of a modern, integrated into the global production and able to self-development industrial complex.

Keywords: *object of administrative-legal regulation, legal regulation, public relations, light industry, basic research.*

Модернізація держави та промислової політики набуває особливого значення в умовах європейської інтеграції, яка є основою зовнішньополітичної ідентичності України. Формування ефективної та дієвої нової системи правового управління промисловості та її галузей, здатної до впровадження системних і послідовних рішень, підпорядкування усіх завдань зовнішньої та внутрішньої політики держави досягненню умов і критеріїв членства в Європейському Союзі.

Інтеграція України відбувається в умовах розвитку та поширення процесу європеїзації – феномену, який об'єктивно сформувався у ході поглиблення кризових процесів промисловості. Одним з основних чинників європеїзації є сформована у процесі розвитку правова та інституційна система європейського врядування. Принципи і правовий доробок стали основою ключового зовнішнього стимулу для внутрішніх реформ у країнах-кандидатах, зокрема в Україні. За цих обставин особливо актуальним є вивчення кризових проблем промисловості. Держава визначає приоритетні і соціально значимі галузі господарювання, що

потребують стимулювання, з метою досягнення ефективного економічного розвитку країни в цілому. При запровадженні низки реанімаційних заходів правового регулювання, наприклад: легка промисловість може стати одною з провідних галузей.

Найважливішою сферою економіки з використанням матеріального виробництва є промисловість, до якої відносять промислово-виробничу діяльність підприємств і господарських організацій. Розвиток промисловості значною мірою визначає вектор економічного розвитку держави та, відповідно, розвитку соціально-культурної сфери і рівня життя громадян. Одною з найважливіших ознак технічного прогресу та цивілізованості є рівень розвитку промисловості держави. При інтеграції у європейську та світову економіку потреба у високорозвинених промислових галузях особливо актуалізується. Промисловість є базисом для ефективного входження України у світове співтовариство і зайняття в ньому місця, що відповідає рівню розвинутої держави.

За галузевою належністю промисловість прийнято розділяти на: важку (виробництво засобів виробництва); легку (виробництво предметів споживання); видобувну; харчову; текстильну та інші види (залежно від кінцевого продукту), які становлять підгалузі промисловості. У свою чергу підгалузі промисловості поділяють на ще дрібніші – так звані субгалузі промисловості, тому управління промисловістю будується за галузевим принципом з урахуванням міжгалузевих та територіальних зв'язків між підприємствами і організаціями та має на меті: координацію та подальший розвиток виробничих сил суспільства й держави; зростання ефективності праці; зниження собівартості продукції; підвищення її якості та конкурентоспроможності на ринку; захист і наповнення внутрішнього ринку вітчизняними товарами, послугами тощо.

На цій основі система органів публічного адміністрування промисловістю формується з "промислових" міністерств, державних комітетів, які регулюють діяльність промислових об'єктів, управлінь промисловості місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування й місцевих рад та їх виконавчих комітетів з питань, делегованих їм державою, адміністрацій промислових об'єднань та промислових підприємств.

До компетенції Верховної Ради України, яка визначає державну політику та здійснює законодавче регулювання відносин, що виникають у цій галузі, належить визначення та закріплення концептуальних засад публічного адміністрування промисловості в Україні.

Варто зауважити, що метою державної промислової політики є реалізація стратегії випереджаючого розвитку та євроінтеграції, створення сучасного, інтегрованого у світове виробництво і здатного до саморозвитку промислового комплексу. Основними принципами державної промислової політики є: забезпечення національних інтересів; соціальна, екологічна спрямованість реформування промисловості; реалізація інноваційного типу розвитку промисловості; поєднання державного регулювання з ринковими механізмами саморегуляції; програмно-цільовий підхід до вирішення завдань промислової політики; євроінтеграція.

В нових економічних умовах подальшого розвитку поряд із промисловими підприємствами державної форми власності набувають підприємства недержавних форм власності: приватні, акціонерні, спільні, підприємства з іноземними інвестиціями тощо, публічне адміністрування яких має свої суттєві відмінності та зводиться переважно до контролю за їх діяльністю та впливу на них економічними заходами – податковою, митною, фінансовою політикою. У статті 62. п. 1. Господарського кодексу України зазначено щодо підприємства як організаційної

форми господарювання: "Підприємство – самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими законами" [1].

Загальне публічне адміністрування промисловості в Україні, здійснення визначеної Верховною Радою України державної політики в цьому напрямі покладені на Кабінет Міністрів України, який керує об'єктами державної власності, спрямовує і координує роботу окремих міністерств та інших органів виконавчої влади.

В контексті реформування загальних засад адміністративно-правового регулювання в Україні на сучасному етапі, і як наслідок, модифікації всіх елементів механізму відповідного регулювання, серед яких своє чільне місце посідає об'єкт, актуальності набуває питання визначення легкої промисловості як окремого об'єкта адміністративно-правового регулювання, виділення специфічних рис, окреслення принципів, мети, функцій, завдань, кола суб'єктів, форм і методів адміністративно-правового регулювання у галузі, враховуючи загальнодержавну значущість останнього, а також обґрунтування основних пріоритетів подальшого розвитку відповідної підгалузі економіки, вдосконалення правових (зокрема адміністративно-правових) засад її державного регулювання.

До питання об'єкта адміністративно-правового регулювання звертались вчені-адміністративісти В.Б Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Т.О. Коломієць, ЛІ. Миськів, І.А. Черниш та ін. Але аналізована нами проблематика не була безпосереднім предметом їхніх фундаментальних досліджень. Тому на основі аналізу теорії адміністративного права, положень Конституції України, наукової думки вітчизняних вчених-адміністративістів, сформулювати поняття об'єкта адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості. Відповідно, наукова новизна полягає в удосконалені розуміння поняття об'єкту адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості, як системи конституційно-правових норм, що визначають теоретико-правові засади функціонування.

Виходячи з положень філософії права, існує дві реальності – об'єктивна, що протистоїть людині, її світові, її свідомості, психіці, та суб'єктивна, яка виникає в результаті відображення суб'єктом об'єктивної дійсності, пізнання її і перетворення у предметний, людський світ. Суб'єктивний світ людини є предметним світом, що складається з предметів, тобто пізнаних об'єктів, про які є знання. А самі об'єкти як компоненти реальності протистоять суб'єкту в його предметно-практичній і пізнавальній діяльності. Люди їснують у своєму, предметному світі; вони його створили, пізнавши дійсність. Світ відкривається людині через її відчуття та розум. Людина не може пізнавати те, чого вона ніж не відчуває чи про що не має жодного здогаду. Явище, дане людині у найзагальнішому вигляді й про яке у неї немає достатньо знань, розглядається як непізнане, як та частина реальності, що протистоїть свідомості, знанню. Предмет пізнання називається об'єктом. Об'єкт – "матеріальний предмет пізнання і практичного впливу з боку людини (суб'єкта)" [2].

Словом "об'єкт" позначаємо непізнаний предмет, який певним чином людина виділила з об'єктивної реальності, але ще не пізнала, бо не знайшла таких методів доступу до об'єктивної дійсності, які дозволили б їй здобути знання про той об'єкт. Кожен об'єкт має шанс стати предметом, тобто стати тією частиною пізнаної

дійсності, про яку сформовано знання і яку можна вивчати, якою можна оперувати у своїй діяльності. "Трансформація об'єкта в предмет означає перехід суб'єкта від пізнання об'єкта до його практичного перетворення" [3].

Первинний опис об'єкта відбувається через віднесення його до певної предметної сфери, ідентифікацію його із знайомими предметами методом зіставлення, порівняння, аналогії тощо. На думку В.В. Різун, цілком слушним є офіційне визначення об'єкта дослідження як процесу або явища, що породжує проблемну ситуацію й обране для дослідження [4, с.12]. Пізнання ученого спрямоване на об'єкт як частину об'єктивної реальності. На його думку, достатньо означити об'єкт дослідження – і все стає зрозумілим [5].

Практично виходячи з таких філософських підходів, М.Т. Білуха вважає, що об'єктом пізнання прийнято називати те, на що спрямована пізнавальна діяльність дослідника. Об'єктом наукового дослідження є навколишній матеріальний світ, та форми його відображення у свідомості людей, які існують незалежно від нашої свідомості, відбираються відповідно до мети дослідження. Досліджувати можна не тільки емпіричний об'єкт, але й теоретичний [6].

Об'єкт – це науковий простір, у рамках якого проводиться дослідження; частина об'єктивної реальності, що на певному етапі стає предметом практичної і теоретичної діяльності людини. Однак, на думку вчених, завжди слід пам'ятати, що над об'єктом дослідження не здійснюють жодних перетворюючих дій, об'єкт дослідження є лише джерелом інформації для дослідника [7].

Аналізуючи роль адміністративного права в правовій системі України, треба зазначити, що воно є похідним від конституційного та має розвивати, уточнювати його положення у галузях, сферах і секторах внутрішньо-державного суспільного життя [8, с.4].

Таким чином, з погляду філософії права, для нашого дослідження об'єктом адміністративно-правового регулювання є суспільні відносини в сфері легкої промисловості. Конституційні положення, Адміністративний кодекс та Господарський кодекс є тим науковим простором, частиною об'єктивної реальності, у рамках якого проводилося дослідження об'єкта адміністративно-правового регулювання.

На думку М.В. Горшенева та Т.І. Таховича, правове регулювання – це сукупність різноманітних форм і засобів юридичного впливу держави на поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюється в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку учасників суспільних відносин, що здійснюються в інтересах всього суспільства або певного колективу чи особистості, з метою підпорядкувати поведінку окремих суб'єктів встановленому в суспільстві правопорядку. Т.І. Тахович зазначає, що сферою правового регулювання є ті суспільні відносини (економічні, політичні, культурні, національні, релігійні та інші), які потребують правового впливу. Ці відносини складають предмет правового регулювання, є вольовими, об'єктивно потребують впливу з боку держави та мають чітко визначений зміст [9; 10, с.297].

Що право забезпечує життєдіяльність суспільства через нормативне регулювання, у своїй роботі констатує О.Ф. Скакун. Він вважає: "Правове регулювання – це упорядкування суспільних відносин, здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток є соціальною, оскільки право регулює соціальні відносини, а не природні процеси (землетруси, тайфуни, фізико-хімічні явища та ін.)" [11].

У викладенні Б.В. Сабецького, правове регулювання – це закріплення у правових нормах певного рівня суспільних відносин, забезпечення їх стабільності через постійний контроль, відновлення правовими засобами їх порушень,

приведення їх у відповідність з існуючими нормами права [12, с.9]. В.П. Плавич констатує: "Правове регулювання – це здійснюване державою за допомогою права і сукупністю правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток" [13, с. 7]. Півстоліття тому С.Ф. Кечек'ян висвітлив, як радянський дослідник, таку точку зору: "правове регулювання — це встановлення правових норм і підлеглість останнім відповідних суспільних відносин шляхом спрямування поведінки їх учасників" [14, с. 43]. Як свідчить аналіз наведених вище визначень, вони охоплюються нормативно-юридичним підходом до правопіз-нання, за якого право розглядається як сукупність офіційно визнаних державою настанов (норм), що виступають співвимірниками юридичного характеру та правомірності (законослухняності) поведінки соціальних суб'єктів. Позитивною рисою такого підходу, на нашу думку, є визначення зв'язку правового регулювання з суспільними відносинами. Разом з тим не можна не побачити, що у наведених вище визначеннях досліджуваний феномен розглядається як аспект правового впливу, тому за змістом вони подібні підходу до правового регулювання як до правового впливу або його частини, про що вже йшлося вище.

Таким чином, у вузькому розумінні адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості – це впорядковуючий цілеспрямований вплив держави на суспільні відносини в сфері організації та функціонування легкої промисловості , межі та сутність якого зумовлені міжгалузевим характером, та який полягає в організації ефективної діяльності легкої промисловості та контролю за її розвитком.

Стосовно проблеми об'єкта адміністративно-правового регулювання в юридичній літературі домінують дві основні точки зору. Перша, де Л.І. Миськів, розглядаючи діяльність вищого навчального закладу як об'єкта адміністративно-правового регулювання, зосереджує свою на увагу на управлінській складовій цього феномену та зазначає, що він може виступати як у ролі суб'єкта, так і об'єкта державного управління. Іншими словами, вчена ототожнює об'єкт адміністративно-правого регулювання із об'єктом державного управління [15]. Друга, де І.А. Черниш, досліджуючи внутрішню торгівлю як об'єкт адміністративно-правового регулювання, до нього відніс різноманітні матеріальні і нематеріальні блага та діяння суб'єктів і об'єктів публічного управління в аналізованій сфері. Тим самим не важко помітити, що практично ототожнюється об'єкт адміністративно-правового регулювання та об'єкт адміністративно-правових відносин [16].

Як відомо з теорії адміністративного права, державне управління – це цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідними повноваженнями. До особливостей державного управління відносяться системні компоненти: суб'єкти та об'єкти. Головна особливість об'єкта – це те, що ним є організоване суспільство в цілому. Безпосередніми об'єктами, які справляють вплив на той чи інший конкретний суб'єкт, є підвідомчі йому сфери державного управління [17, с. 3 5–39].

Сучасна система управління базується, з одного боку, на вдосконаленні та зміцненні зв'язків у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності між органами виконавчої влади різних ланок, а з другого — на децентралізації, розширенні самостійності підприємств і установ у вирішенні всіх питань. Центральні та місцеві органи влади не мають права здійснювати безпосереднє управління

підвідомчими підприємствами, втручатися в їх виробничу і господарську діяльність, оскільки їх основне призначення — регулювання і координація діяльності у відповідних галузях. З цих позицій державні підприємства і установи, незважаючи на збереження своєї відомчої належності, зміцнили свої позиції як суб'єкти цивільно-правових відносин і ринку, їх вже не можна розглядати як організаційні ланки єдиної системи управління відповідною галуззю.

Децентралізація управління спирається лише на роздержавлення, зміну форм власності і відповідно на диференціацію за формами на приватну, органів місцевого самоврядування, колективну, державну. Управління недержавними підприємствами зосередили у своїх руках власники або уповноважені ними особи. Ступінь державного управління підприємствами системи місцевого самоврядування також значно скоротилась, оскільки вони виведені із підпорядкованості державних органів при збереженні відомчої належності.

Вирішальним кроком у встановленні засад здійснення державного управління стала Конституція України, яка визначила систему і загальні повноваження органів виконавчої влади, порядок їх утворення і реорганізації, а також у загальному вигляді закріпила структуру економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності. Важливим для врегулювання управлінських відносин є прийняття Закону України від 27.02.2014 № 794-VII "Про Кабінет Міністрів України".

Проведені дослідження дозволяють констатувати, що на сьогодні спостерігається поступовий перехід від державного управління до державного регулювання. Адміністративно-правове регулювання є частиною державного регулювання, і з точки зору уточнення правової термінології доцільним є застосування саме терміну "адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості", оскільки точно відображає той комплекс адміністративно-правових та інших відносин, які виникають у процесі організації та функціонування легкої промисловості.

Отже, легка промисловість як об'єкт адміністративно-правового регулювання – це підгалузь промисловості, до складу якої входять: текстильна промисловість, швейна промисловість, шкіряно-взуттєва промисловість, хутрова промисловість, галантерейна промисловість, трикотажна промисловість, художній промисел, а також супутніх виробів, що здійснюють систематичну виробничу, науково-дослідну, господарську діяльність у сфері суспільного виробництва, яка спрямована на виготовлення, реалізацію та забезпечення товарами легкої промисловості суспільних та особистих потреб.

Безумовно, активна законодавча підтримка може стати дієвим інструментом структурної перебудови та підвищити ефективність і конкурентоспроможність національного виробництва у галузі легкої промисловості. Програми і законодавчі акти, що розробляються сьогодні в Україні, мають сприяти розвитку промислових комплексів країни, проте вони не повною мірою відповідають державній концепції розвитку промисловості.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Господарський кодекс України : чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 1 квіт. 2016 р.: (офіц. текст.) – К. Паливода А.В. 2016. – 208. – (Кодекси України).

2. Словник іншомовних слів / за ред. О.С. Мельничука. – К.: УРЄ, 1985. – 966 с.

3. Психологічний словник / за ред. В. І. Войтка. – К.: Вища шк., 1982. – 216 с.

4. Довідник здобувача наукового ступеня: збірник нормативних документів та інформаційних матеріалів з питань атестації наукових кадрів вищої кваліфікації / за ред. В.Д. Бондаренка. – К.: Толока, 2011. – 56 с.

5. *Різун В.В.* Об'єкт і предмет дослідження: en passant [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://journlib.univ.kiev.ua/index.php? act=artic1e&article=1681.

6. *Білуха М.Т.* Методологія наукових досліджень: підручник / М.Т. Білуха. – К.: АБУ, 2002. – 480 с.

7. Як визначати об'єкт дослідження? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// ukped.com/skarbnichka/1154-.html.

8. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальне адміністративне право. Академічний курс / Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванищук А.А., Короєд С. О. – Херсон: ХМД, 2013. – 396 с.

9. *Горшенев В.М.* Способы и организационные формы правового регулирования в социалисгическом обществе В.М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с.

10. Теорія держави і права: Академічний курс / Зайчук О.В., Заєць А.П., Журавський В.С.; за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Онищенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.

11. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права / О.Ф. Скакун. – Х.: Консум, 2001 – 826 с.

12. *Сабецький Б.В.* Становлення і розвиток правового регулювання трудових відносин в США : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : 12.00.01 / Б.В. Сабецький ; Київськ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2002. – 20 с.

13. *Плавич В.П.* Правове регулювання ринкових економічних відносин / В.Н. Плавич // Правова держава. – 2002. – № 4. – С. 175-184.

14. *Кечекьян С.Ф.* Правоотношения в социалистическом обществе. / С.Ф. Кечекьян. – М.: Изд-во Акад. наук СССР, 1958. – 187 с.

15. *Миськів Л.І.* Адміністративно-правові засади діяльності ВНЗ МВС України з питань морально-правового виховання курсантів : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Л.І. Миськів. – Х., 2008. – 18 с.

16. *Черниш І.А.* Адміністративно-правове регулювання внутрішньої торгівлі в Україні : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / І.А. Черниш. – К, 2011. – 18 с.

17. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

Отримано 22.09.2016

УДК 351.741(477)'06

Ю.В. Вересенко,
здобувач ДНДІ МВС України

СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ В ОНОВЛЕНІЙ СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ

У статті на основі проведеного аналізу нормативно-правової бази та теоретичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних вчених досліджено сутність та структуру адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України. Висловлено авторську думку щодо наявних у наукових джерелах визначень правового статусу, а також структурних елементів. Запропоновано визначення поняття адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України. Серед структурних елементів його змісту виділено такі: функції та завдання; сукупність посадових обов'язків та прав (компетенція); юридична відповідальність; передбачені за посадою заборони.

Ключові слова: *Міністерство внутрішніх справ України, Експертна служба, адміністративно-правовий статус, орган державної влади, підрозділ.*

В статье на основе проведенного анализа нормативно-правовой базы и теоретических наработок отечественных и зарубежных ученых исследовано сущность и структуру административно-правового статуса Экспертной службы в обновленной системе МВД Украины. Выражено авторское мнение относительно имеющихся в научных источниках определений правового статуса, а также структурных элементов. Предложено определение понятия административно-правового статуса Экспертной службы в обновленной системе МВД Украины. Среди структурных элементов его содержания выделены такие: функции и задания; совокупность должностных обязанностей и прав (компетенция); юридическая ответственность; предусмотрены по должности запреты.

Ключевые слова: *Министерство внутренних дел Украины, Экспертная служба, административно-правовой статус, орган государственной власти, подразделение.*

In the paper on the basis of the analysis of the regulatory support and of the theoretical developments of domestic and foreign scholars studied the nature and structure of administrative legal status of Expert Service in the updated Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The author's opinion on available in the scientific literature definitions of legal status as well as its structural elements is expressed. The definition of administrative legal status of the Expert Service in the updated Ministry of Internal Affairs of Ukraine is suggested. Among the structural elements of its content the following: the functions and tasks; a set of duties and rights (competencies); legal liability; provides for post bans are highlighted.

Keywords: *the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Expert Service, administrative legal status, public authority, unit.*

На сучасному етапі свого розвитку судово-експертна діяльність залишається ключовим напрямом отримання інформації, яка необхідна для попередження вчинення злочинів і правопорушень, а також їх розслідування і розкриття органами

досудового розслідування у разі вчинення. В системі МВС України практична реалізація вказаного вище напряму діяльності протягом значного часу була і залишається покладеною на відповідний підрозділ – Експертну службу. Водночас беручи до уваги останні зміни, які відбулися в адміністративно-правовому забезпечені функціонування Експертної служби, що викликані проведенням реформаційних заходів в системі МВС України, виникає необхідність здійснення окремого дослідження адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України.

Слід вказати, що основоположний вклад в дослідження проблематики правового статусу, в тому числі, правового статусу органів виконавчої влади, займалися такі вчені як: В.Б. Аверя'нов, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, В.К. Колпакова, Є.Б. Кубком, В.М. Марчуком, Н.Р. Нижником, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, О.П. Рябченко, В.М. Селівановим, В.Ф. Сіренко, М.М. Тищенка, О.Ф. Фрицького, О.І. Харитонової, В.В. Цвєтковим, В.М. Шаповала.

Разом з тим, детальне дослідження теоретичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних дослідників дозволяє стверджувати про відсутність сталого розуміння поняття правового статусу, а також його структуроутворюючого змісту. У зв'язку з цим, здійснення окремого дослідження адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України вбачається нам досить актуальним.

Розпочинаючи дослідження, першочергово слід звернути увагу на визначене у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття "статус": (лат. status – становище) – сукупність прав і обов'язків громадянина або юридичної особи [1, с. 1191].

Зважаючи на те, що ціль нашого дослідження полягає у з'ясуванні сутності статусу сучасної Експертної служби МВС України, вона ж, у свою чергу, є структурним підрозділом центрального органу виконавчої влади, тобто юридичної особи, то зосередимо увагу на аналізі сучасних напрацювань вчених, щодо розробки поняття адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб, які опубліковані у наукових джерелах та близькі за змістом до поняття адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України.

Зокрема, В.Б. Авер'янов зазначає, що кожний окремий орган виконавчої влади виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків) [2, с. 200; 3, с. 84].

На думку С.Л. Курило під адміністративно-правовим статусом органів внутрішніх справ і місцевих органів влади як суб'єктів взаємодії слід розуміти їхнє положення (становище) у системі суспільних відносин та механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень та відповідальності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові (управлінські) відносини, зокрема, ті, що складаються безпосередньо під час їхньої взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку [4, с. 525–526].

С.А. Буткевич, досліджуючи адміністративно-правовий статус Держфінмоніторингу України, на підставі аналізу наукових розробок та чинного законодавства встановив, що адміністративно-правовий статус Держфінмоніторингу України – це правова категорія, що характеризує його місце в системі органів державної влади, визначає межі діяльності його працівників у стосунках з іншими суб'єктами правовідносин [5, с. 10]. До складу адміністративно-правового статусу

Держфінмоніторингу України входять компетенція, правозастосування та юридична відповідальність [5, с. 14].

Аналізуючи подані вище визначення, слід зазначити, що ми поділяємо думку вчених стосовно того, що правовий статусу юридичної особи характеризує її місце в ієрархічній системі органів державної влади. Водночас, стосовно позиціонування Експертної служби МВС України в згаданій системі, слід пам'ятати, що оскільки згадана служба яка репрезентована системою установ судової експертизи по всій України, знаходиться в структурі Міністерства внутрішніх справ України, то її положення в системі органів державної влади слід розглядати з точки зору її позиціонування як підрозділу органу виконавчої влади, а не самого органу виконавчої влади, яким є МВС України. Таким чином структуру змісту адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України слід формувати з позиції її розуміння як підрозділу Міністерства внутрішніх справ України.

З точки зору О. Синкової особливість адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади зумовлена його структурою, що має складний характер, та окреслює його роль в адміністративних правовідносинах. На думку вченого, основним елементом у структурі адміністративно-правового статусу є компетенція, під якою розуміється сукупність прав та обов'язків. До складових структури адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади відноситься також відповідальність, функції, завдання, організація та порядок здійснення діяльності [6, с. 63].

В контексті теми нашого дослідження, а також через призму сприйняття сутності адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України, на нашу думку, слід не погодитися з твердженням О. Синкової, стосовно того, що особливість адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади зумовлена його структурою. Аналізуючи визначені автором структурні елементи правового статусу органу виконавчої влади, а саме: права і обов'язки (компетенція); відповідальність; функції; завдання; організація; порядок здійснення діяльності, важко стверджувати, що у своїй сукупності ці структурні елементи правового статусу формують особливість згаданого статусу для органу виконавчої влади. На нашу думку, вони є базовими для будь-якого органу влади. Вони присутні в структурі правового статусу, наприклад, і Кабінету Міністрів України, і Міністерства освіти і науки, і Міністерства внутрішніх справ України, і навіть одного з його структурних підрозділів – Експертної служби.

Крім того, враховуючи те, що відповідно до пункту 1 Положення про Експертну службу МВС України (далі – Положення), Експертна служба МВС України складається з Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру (далі – ДНДЕКЦ) та територіальних підрозділів – науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів (далі – НДЕКЦ), водночас зважаючи на те, що відповідно до пункту 8 Положення, ДНДЕКЦ та НДЕКЦ діють на підставі положень, що затверджуються Міністром внутрішніх справ України [7], то структурні підрозділи Експертної служби МВС України фактично являються окремими юридичними особами. В структурі свого адміністративно-правового статусу вони також мають сукупність прав і обов'язків, юридичну відповідальність, функції, завдання; організацію і порядок здійснення діяльності, про які зазначає О. Синкова. Разом з тим, жодних особливостей правового статусу Експертної служби МВС України, зазначені вище структурні елементи, на нашу думку, не розкривають.

На підставі власного бачення категорії правового статусу загалом, а також адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України зокрема, вважаємо, що особливість правового статусу знаходить свій зовнішній вираз

виключно через сутність змісту його структурних елементів. Вказане, на наш погляд, стосується і органу виконавчої влади, про який зазначає О. Синкова, і підрозділу органу виконавчої влади – Експертної служби МВС України, і навіть ДНДЕКЦ МВС України та кожного окремого (територіального) НДЕКЦ.

Так, наприклад, як ми вже зазначали вище, такі структурні елементи правового статусу, як завдання, права і обов'язки, відповідальність, характерні для адміністративно-правового статусу будь-якої юридичної особи. Водночас сутність змісту вказаних вище структурних елементів, різниться в залежності від їх належності до правового статусу того чи іншого суб'єкта права.

Зокрема, відповідно до частини 1 пункту 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, одним з основних завдань МВС є забезпечення формування державної політики у сферах охорони прав і свобод, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг. Для реалізації цього завдання, МВС відповідно до частини 7 пункту 4 зазначеного вище нормативно-правового акта, має обов'язок організовувати в межах повноважень, передбачених законом, організаційно-управлінське та науково-методичне забезпечення судово-експертної діяльності. Згідно з частиною 13 пункту 11, Міністр, як керівник МВС, притягує до дисциплінарної відповідальності керівників закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС України [8].

Що стосується Експертної служби МВС України, відповідно до пункту 3 Положення про Експертну службу МВС України, одним із основних її завдань є здійснення судово-експертної діяльності. Згідно з частиною пункту 4 вказаного вище правового акта, вона має проводити судову експертизу в кримінальному, виконавчому проваджені, адміністративних, цивільних та господарських справах, справах про адміністративні правопорушення. Відповідно до частини 9 пункту 12, керівник Експертної служби МВС України, порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників та керівників НДЕКЦ [7].

Тож, зважаючи на викладене вище, а також беручи до уваги положення норм права, які визначають сутність структурних елементів правового статусу окремих юридичних осіб, у нашому випадку МВС України та Експертної служби МВС України, практично можна впевнитися, що ключове значення для визначення та розуміння особливостей адміністративно-правового статусу суб'єкта права, а в нашому випадку, Експертної служби МВС України має саме сутність змісту структуроутворюючих елементів правового статусу, а не кількісно-якісна пропорція самих структурних елементів цього статусу.

Продовжуючи наше дослідження, зупинимося детальніше на такій категорії адміністративно-правого статусу, як компетенція. Справа в тому, що деякі вчені є прихильниками того, що компетенція як структурна одиниця адміністративно-правового статусу знаходить свій зовнішній вираз у поєднанні прав і обов'язків уповноважених посадових осіб, водночас деякі з них вважають, що компетенція в структурі адміністративно-правового статусу репрезентована виключно обов'язками та предметом відання.

Так, зокрема, Н.В. Лебідь, вивчаючи поняття та структуру адміністративно-правового статусу державних інспекцій зробила висновок, що правовий статус державних інспекцій є складною правовою конструкцією, який включає в себе такі елементи: цілі, завдання, функції; компетенцію; організаційний блок елементів; відповідальність. Дослідник підкреслив, що цілі, завдання, функції державних органів – це різнопорядкові категорії. Функції державних інспекцій

доцільно формулювати у відповідних нормативних актах через закріплення встановленого переліку завдань. Компетенція державних інспекцій вміщує в собі предмети відання (підвідомчість) та повноваження (обов'язки). У межах компетенції можна виділити функціональні, процесуальні, предметні, територіальні повноваження [9, с. 8].

Д.І. Бахрах виділяє два структурних елементи компетенції: перший елемент включає обов'язки і права, пов'язані із здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі й право видавати певні акти; другий елемент компетенції – підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які розповсюджуються владні повноваження [10, с. 177–178].

Аналізуючи позиції авторів, зазначимо, що пунктом 5 частини 1 статті 2 Закону України "Про державну службу" визначено поняття "професійна компетентність" як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [11]. Відштовхуючись від такого визначеного законодавцем тлумачення терміну професійної компетентності, слід зазначити, що, оскільки повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [12, с. 680], то в площині діяльності відповідних уповноважених спеціалістів експертно-криміналістичних підрозділів це право практично проявляється у наявності посадових обов'язків, посадових прав та посадової відповідальності, що у своїй сукупності дозволяє досягти необхідних результатів діяльності. Посадові права і обов'язки відповідного фахівця Експертної служби, наприклад у статусу судового експерта, коли він безпосередньо працює над виконанням судової експертизи, є взаємообумовленими, взаємонеобхідними та взаємодоповнюючими.

На підтвердження зазначеного вище необхідно звернути увагу на положення спеціального законодавства – Закону України "Про судову експертизу". Так, зокрема, відповідно до статті 12, судовий експерт незалежно від виду судочинства зобов'язаний: 1) провести повне дослідження і дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок; 2) на вимогу особи або органу, які залучили експерта, судді, суду дати роз'яснення щодо даного ним висновку; 3) заявляти самовідвід за наявності передбачених законодавством підстав, які виключають його участь у справі [13].

Водночас, задля практичної реалізації вказаних вище посадових обов'язків, нерідко судовому експерту необхідним є також реалізувати деякі з передбачених чинним законодавством посадових прав. Зокрема, наприклад, для того, щоб реалізувати посадовий обов'язок щодо здійснення повного дослідження відповідних об'єктів, а також дати з цього приводу повний та об'єктивний висновок, судовий експерт, відповідно до пункту 1 та 2 статті 13 Закону України "Про судову експертизу", має право: ознайомлюватися з матеріалами справи, що стосуються предмета судової експертизи, й, що особливо важливо, подавати клопотання про надання додаткових матеріалів; вказувати у висновках експерта на виявлені в ході проведення судової експертизи факти, які мають значення для справи і з приводу яких йому не були поставлені питання [13].

У зв'язку з цим можна констатувати, що компетентність як структурний елемент адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України характеризується повноваженнями, які знаходять свій зовнішній вираз

у таких формах, як посадові обов'язки та посадові права відповідних уповноважених фахівців служби.

Детальне вивчення відомчих нормативно-правових актів, якими керуються судові експерти системи МВС України у своїй повсякденній діяльності дозволяє звернути увагу на ще одну категорію, яка має досить важливе значення для якісного виконання службових обов'язків та реалізації службових прав відповідним судовим експертом. Мова йде про заборони, яких має дотримуватися експерт під час практичної реалізації своїх знань та вмінь в межах здійснення судової експертизи.

Відповідно до пункту 2.3 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, експерту забороняється: 1)проводити експертизу без письмової вказівки керівника (заступника керівника) експертної установи, керівника структурного підрозділу; 2) передоручати проведення експертизи іншій особі; 3) самостійно збирати матеріали, які підлягають дослідженню, а також вибирати вихідні дані для проведення експертизи, якщо вони відображені в наданих йому матеріалах неоднозначно; 4) вирішувати питання, які виходять за межі спеціальних знань експерта та з'ясування питань права і надавати оцінку законності проведення процедур, регламентованих нормативно-правовими актами; 5) вступати у не передбачені порядком проведення експертизи контакти з особами, якщо такі особи прямо чи опосередковано зацікавлені в результатах експертизи; 6) зберігати матеріали справ та об'єкти експертних досліджень поза службовим приміщенням [14].

З огляду на вище викладене, з нашої точки зору, посадові заборони мають досить важливе значення для реалізації експертом своєї професійної компетенції та мають бути включені, як елемент до структури адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України.

Водночас, слід зазначити, що гарантом об'єктивності, повноти та достовірності здійснення судової експертизи відповідним спеціалістом експертно-криміналістичного підрозділу, тобто належного виконання ним своїх посадових обов'язків та посадових прав, є юридична відповідальність, яку він може понести у разі допущення порушень, пов'язаних з реалізацією згаданих прав і обов'язків.

Як слушно зазначає С.А. Буткевич, юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння працівників, що проявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [5, с. 10].

Безпосередньо для фахівців Експертної служби у статусі судового експерта різновиди юридичної відповідальності прямо передбачено законодавцем у статті 14 Закону України "Про судову Експертизу". Зокрема, судовий експерт на підставах та в порядку, передбаченими законодавством, може бути притягнутий до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної чи кримінальної відповідальності [13].

Тож, на нашу думку, юридична відповідальність, є невід'ємною забезпечуючою складовою адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України.

Підсумовуючи викладене вище, на нашу думку, доцільно запропонувати визначення поняття адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України: це визначене і закріплене нормами законодавства України, а також відомчих нормативно-правових актів позиціонування Експертної

служби як підрозділу в оновленій системі МВС України, а також в ієрархічній системі органів державної влади, що характеризується достатньою сукупністю складових елементів, необхідних для якісного виконання поставлених перед службою завдань, які дозволяють інтегрувати її роботу в систему реалізації функцій, визначених для МВС України як органу виконавчої влади.

Серед структурних елементів змісту адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України слід виділити такі, зокрема: 1) функції та завдання; 2) сукупність посадових обов'язків та прав (компетенція); 3) юридична відповідальність; 4) передбачені за посадою заборони.

Водночас слід пам'ятати, що ключове значення для визначення та розуміння особливостей адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України має саме сутність змісту його структуроутворюючих елементів, а не кількісно-якісна пропорція самих структурних елементів статусу зазначеної вище служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.– К.; Ірпінь: ВТФ "Перун", 2004. – 1440 с.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка", 2007. – 591 с.

3. Державне управління в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с.

4. Курило С.Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку / С.Л. Курило // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 523–526.

5. *Буткевич С.А.* Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.А. Буткевич; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.

6. *Синкова О.* До питання правового статусу органу виконавчої влади // Правничий часопис Донецького університету : наук. журн. – 2008. – № 1. – С. 60–64.

7. Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 03.11.2015 № 1343 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 92. – Стор. 342. – Ст. 3149.

8. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – Стор. 43. – Ст. 2972.

9. *Лебідь Н.В.* Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.В. Лебідь; Нац. ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2004. – 20 с.

10. *Бахрах Д.И.* Административное право России. Учебник для вузов. М.: – Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М., 2000 – 640 с.

11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – Стор. 60. – Ст. 43.

12. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: "Укр. енцикл.", 2002. – Т. 4: Н–П. – 720 с.: іл.

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

14. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.98 № 53/5 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46. – Стор. 172. – Код акта 6348/1998.

Отримано 29.08.2016

УДК 347.254:325.11(477)

М.П. Кобець

ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ЖИТЛО ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто особливості забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб в Україні, а також питання сучасного стану розвитку житлового фонду України як цілісної системи, його класифікації та реалізації права на житло. Визначено та проаналізовано можливості адаптації досвіду зарубіжних країн до українського законодавства. Запропоновано механізми удосконалення законодавчого забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на житло.

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

В статье рассмотрены особенности обеспечения права на жилье внутренне перемещенных лиц в Украине, а также вопросы современного состояния развития жилищного фонда Украины как целостной системы, его классификации и реализации права на жилье. Определены и проанализированы возможности адаптации опыта зарубежных стран с украинским законодательством. Предложены механизмы совершенствования законодательного обеспечения прав внутренне перемещенных лиц на жилье.

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

In the paper the features of ensuring the right to housing for internally displaced persons in Ukraine, as well as the issues of the current state of the development of the housing stock of Ukraine as a whole system, its classification and realization of the right to housing are considered. The possibility of adapting foreign experience to the Ukrainian legislation is identified and analyzed. Mechanisms of an improvement of legislative ensuring the rights of internally displaced persons to housing are suggested.

Keywords: *internally displaced persons, implementation of administrative and legal ensuring the rights, guarantee of the rights of internally displaced persons.*

Стаття 48 Конституції України гарантує громадянам України достатній життєвий рівень, який ґрунтується на правах на житло, достатнє харчування, одяг тощо. Але підкресливши значущість саме права на житло для забезпечення гідного життя людини, конституційну гарантію цього права виділено в окрему статтю Конституції (ст.47) [2].

Право на житло є комплексним, природнім, невідчужуваним, постійним і непорушним конституційним правом. Загальне право на житло мають усі індивіди незалежно від територіальної залежності та політико-правового зв'язку з державою. Виділяючи право на житло в ст. 47 Конституції України, законодавець створив конституційну основу стабільного використання житла, у якій поєднав дозволяючий (можливість задовольнити потребу в житлі, а також отримати його в передбачених законом випадках від держави на пільгових або безоплатних умовах), зобов'язуючий (органи державної влади та місцевого самоврядування повинні створити всі

необхідні умови для реалізації, охорони та захисту права на житло) та забороняючий (заборона всім позбавляти чи порушувати право людини на житло) характер [1].

Правовим питанням сучасного стану розвитку житлового фонду України як цілісної системи, його класифікації та реалізації права на житло приділяли увагу О.Є. Аврамова, М.К. Галянтич, Г.В. Виноградова, Є.О. Мічурін, С.О. Сліпченко, Т.Д. Суярко, Т.М. Тилик та інші.

Питання забезпечення житлом – одне з найболючіших для внутрішньо переміщених осіб. Як показує досвід інших країн, проблема забезпечення житлом – чи не найскладніша і залишається невирішеною упродовж років і навіть десятиліть. Наприклад: у Азербайджані, де переміщені особи мають право лише на тимчасове користування житлом і землею, 32 % біженців з Нагорного Карабаху досі мешкають у тимчасовому житлі, наданому у дев'яностих роках минулого століття, так званих колективних центрах, 20 % – у родичів, 12 % – у глинобитних хатах, близько 8 % – у самозахоплених квартирах. Незважаючи на помітні успіхи у покращенні житлових умов, лише чверть внутрішньо переміщених осіб переселилися до новозбудованого житла. Але переселенці не отримують житло у власність і повинні підписувати документи, які забороняють їм його продавати, дарувати чи перепланувати. Власників житла серед них 15 %, тоді як серед місцевого населення – 83 % .

У Грузії більшість переміщених осіб продовжують жити у непридатних умовах, у родичів або знайомих, у найманих квартирах, а близько 45 % – у колективних центрах, організованих на початку 1990 рр. на базі лікарень, готелів, будинків відпочинку тощо [9].

І в Україні розміщення переселенців відбувалось із переконанням, що це тимчасове явище і тимчасова потреба. Людей часто розселяли у літніх таборах, санаторіях, у підпорядкованих місцевій владі установах [10].

Ключові особливості способу надання державою житлової допомоги внутрішньо переміщеним особам визначено Законом України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб"[5]. Стаття 9 зазначеного закону підтверджує права переселенців, гарантовані Конституцією України, а саме: на створення належних умов для постійного чи тимчасового проживання; забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено; – сприяння у поверненні на попереднє постійне місце проживання. Але цей закон здебільшого носить декларативний характер, що негативно впливає на практику забезпечення та реалізації права на житло цієї категорії громадян. Зокрема, закон говорить про право внутрішньо переміщених осіб на отримання житлової допомоги, а не про обов'язок держави надати таку допомогу; не визначено механізми та можливі форми надання державою житлової допомоги; не визначено категорії переселенців, які мають право на отримання такої державної допомоги тощо.

Суттєво обмежує конституційне право на житло й норма закону, яка визначає право на безоплатне тимчасове проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) лише протягом шести місяців переселенців, які не належать до пільгових категорій (не є членами багатодітних сімей, інвалідами, особами похилого віку). Працездатні переселенці, проживши шість місяців у наданому державою тимчасовому житлі, мають знайти достатньо високооплачувану роботу, яка б дозволяла їм не тільки самостійно харчуватися, одягатися тощо, але ще й,

як мінімум, орендувати житло. Необхідність вирішувати житлове питання шляхом оренди житла значно підвищує вартість робочої сили внутрішньо переміщених осіб і, відповідно, підвищує вимоги щодо мінімально прийнятного рівня оплати їхньої праці. Крім того, в умовах зростання чисельності внутрішньо переміщених осіб і значного дефіциту житлових помешкань для них зазначена норма у разі її реалізації на практиці призведе до створення значної кількості конфліктів, пов'язаних із виселенням переселенців із займаних ними тимчасових помешкань на основі судових рішень. [11]

У Конституції України зазначено: "Громадянам, які потребують соціального захисту, житло надається державою й органами місцевого самоврядування безоплатно або за доступну для них плату відповідно до закону" (ст. 47) [2]. У розділі III (Забезпечення громадян жилими приміщеннями. Користування жилими приміщеннями.) Житлового кодексу України (далі – ЖК України) викладено правові норми, що закріплюють і регулюють порядок надання житла в будинках державного і громадського житлового фонду, забезпечення громадян жилими приміщеннями в будинках житлово-будівельних кооперативів і користування різними видами жилих приміщень. Порядок надання житла громадянам України в користування з державного та громадського житлових фондів передбачено у гл. 1 ЖК України. Стаття 34 ЖК України визначає осіб, які потребують поліпшення житлових умов [3].

Відповідно до ст. 3 Конституції України утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [2]. Для задоволення потреб громадян у житлі держава зобов'язана виконати цілий комплекс дій: розвивати будівельну індустрію, здійснювати програму будівництва впорядкованого житла, забезпечувати справедливий розподіл житлової площі, охорону житлового фонду тощо, тоді виникають правові відносини "держава-людина, громадянин". Право на житло – це право людини мати житло та перебувати в частині житлових інтересів під захистом держави [4].

Деталізація житлових прав громадян викладена у ЖК України, але сьогодні Україна шукає свій шлях вирішення питання забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб.

Про комплексне розв'язання житлових проблем громадян України – внутрішньо переміщених осіб щодо забезпечення житлом на сьогодні не йдеться. У Законі України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [5] незначна увага приділяється створеною і використанню Фонду житла для тимчасового поселення внутрішньо переміщених осіб. Фонд соціального житла в Україні на цей час не створений, при збережені діючих темпів будівництва соціального житла забезпечити ним осіб, що вже перебувають на квартирному обліку та його потребують, можна лише через 330 років. І цей термін не враховує потреби внутрішньо переміщених осіб. В якості механізмів створення фонду тимчасово житла для внутрішньо переміщених осіб пропонується застосувати такі: використання резервів житлового фонду соціального житла, що перебуває у комунальній власності, тимчасове розміщення осіб у готелях, та костелах, що будувалися до Євро-2012, тимчасове розміщення у збудованих за участю держави об'єктах доступного житла по регіонах тощо [8].

Також треба констатувати, що наявність визначених об'єктів різних форм власності, де можливе розміщення близько 15 тис. внутрішньо переміщених осіб, не може задовольнити потребу в розміщенні усіх бажаючих виїхати на контрольовану українською владою територію. Наявна кількість вакантних місць для розміщення внутрішньо переміщених осіб складає менше 1 % від загальної

кількості зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб. При цьому більшість таких об'єктів розташовані у сільській місцевості та не пристосовані до проживання у зимовий період, зокрема, у зв'язку з відсутністю тепло- та водопостачання. А враховуючи те, що більшість житлових будинків та об'єктів інфраструктури в районах, де проводиться антитерористична операція, зруйновані або сильно пошкоджені, можливо з великою долею імовірності припустити, що значна кількість вимушених переселенців після закінчення конфлікту на території Донецької та Луганської областей не зможе повернутися на своє попереднє місце проживання. Ці люди будуватимуть своє майбутнє за новим місцем перебування.

На думку науковців, доцільно місцеві державні адміністрації зобов'язати вносити до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб дані щодо наявності соціального, тимчасово вільного доступного житла у регіоні, вакантних робочих місць для переміщених осіб. Це надасть можливість одночасно з реєстрацією особи надавати їй можливість вибору місця проживання і працевлаштування, та розподіляти трудові ресурси до праценедостатніх регіонів. Для цього доцільно інтегрувати діяльність Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов та Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб [7]. Розмежування внутрішньо переміщених осіб під час їх постановки на облік за рівнем доходів, наявністю житлової нерухомості в інших регіонах, кількістю членів сімей, ступенем знищення їх житла на території, з якої особа переселяється, тощо, дозволить заздалегідь розподіляти навантаження на соціальний житловий фонд у регіонах і планувати потребу у тимчасовому житлі надалі.

Запропоновані до ст. 17 Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [5] "Сприяння з надання внутрішньо переміщеним особам кредитів на придбання земельних ділянок, придбання та будівництва житла" механізми кредитування будівництва житла для внутрішньо переміщених осіб не будуть мати термінового ефекту. З практики створення об'єктів доступного житла у регіонах, можливість його отримання для осіб, що потребують такого житла, настає через 10–12 років. Окремі програми для переселенців у частині будівництва або придбання доступного житла для них створювати не доцільно. В регіонах вже впроваджені програми "Доступне житло", "Власний дім" та інші. Передбачити створення фонду житла для переселенців можна та необхідно у вже діючих програмах, що дозволить скоротити терміни вирішення житлових проблем.

Переважна більшість внутрішньо переміщених осіб і надалі шукають собі притулок самостійно, а пов'язані з переїздом проблеми вирішують за допомогою волонтерських організацій.

Одним із механізмів надання державної житлової допомоги внутрішньо переміщеним особам, визначеним Постановою КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 505 "Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення антитерористичної операції та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг"[6], є виплата особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення антитерористичної операції та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Але існує невідповідність між Постановою КМУ №505, яка говорить про осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення антитерористичної операції та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, і Законом

України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб", який говорить про внутрішньо переміщених осіб. Очевидно, що механізм надання внутрішньо переміщеним особам житлової допомоги у грошовій формі може бути ефективним лише у разі наявності в країні відповідного інституційного середовища – розвиненого ринку комерційної оренди житла. В Україні пропозиція орендного житла є низькою, особливо у великих містах і, як наслідок – високими є ціни на орендне житло, які не відповідають купівельній спроможності сімей, які могли б покращити свої житлові умови шляхом комерційної оренди. На сьогодні в Україні немає жодного міста, де вартість оренди 1-к квартири складала б менше 30 % від середньої зарплати по регіону [11]

Як свідчить досвід країн, які вже стикались з проблемою внутрішнього переселення (Азербайджан, Грузія, країни Балканського регіону), до моменту завершення збройної фази конфлікту держава має забезпечувати внутрішньо переміщених осіб житлом переважно на тимчасовій основі, але при цьому розуміти необхідність прийняття довгострокових рішень. У межах такого підходу необхідним інструментом вирішення житлових проблем переселенців мають бути колективні пункти тимчасового розміщення, які можуть створювати на базі санаторіїв, шкіл, клубів, кінотеатрів і навіть наметових містечок. Хоча такий підхід піддається досить жорсткій критиці як з боку громадських активістів, так і з боку науковців за низький рівень умов проживання, але він дає змогу оперативно, на місці отримати від держави і громадських організацій комплексну (продовольчу, медичну, соціально-психологічну, правову і т.д.) допомогу (більшість переміщених осіб на першому етапі переміщення перебувають у шоковому стані, без коштів, без документів). Закон України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" не згадує цей важливий інструмент соціальної допомоги внутрішньо переміщених осіб.

Після надання первинної допомоги при переміщенні для тривалого, але все ж тимчасового розміщення внутрішньо переміщених осіб має використовуватися житловий фонд тимчасового проживання. Відповідно до законодавства житло з фонду тимчасового проживання надається на строк до одного року з можливістю його продовження у користування громадянам, яких: а) виселено через несплату кредиту; б) які проживають в аварійному житлі; в) іншим. До числа "інших" відносяться сьогодні і внутрішньо переміщені особи. Тому існує нагальна потреба внести "внутрішньо переміщених осіб" до чітко визначених категорій громадян, яким надається житло з фонду тимчасового проживання. Також держава повинна кардинально змінити підхід до формування фонду житла для тимчасового проживання та механізму його використання. Зазначений фонд має бути суттєво збільшений. Будівництво (придбання) житла для нього має відбуватися за рахунок передусім коштів державного бюджету. Фонд тимчасового житла має бути державною власністю і знаходитися в оперативному управлінні відповідного органу державної влади. Тимчасове житло має надаватися, у першу чергу, особам, які мають статус внутрішньо переміщеної особи і потребують державної житлової допомоги, протягом періоду дії цього статусу [11].

На шляху розв'язання питання реалізації права на житло необхідно застосувати всі механізми державного управління, зокрема, запроваджувати пільгові умови надання у користування земельних ділянок державної та комунальної форм власності, залучати до активної співпраці органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які можуть передати переселенцям житлові, адміністративні та інші будівлі, які придатні для проживання або ті, що можна привести у придатний стан, жилі приміщення з фондів житла для тимчасового

проживання або соціального житла з житлового фонду соціального призначення.

Для удосконалення механізму забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом для тимчасового проживання пропонується:

внести зміни до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" [5], надавши всім категоріям внутрішньо переміщених осіб, які потребують житлової допомоги, право на безоплатне (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) тимчасове проживання в наданих приміщеннях на період дії статусу внутрішньо переміщеної особи, до моменту отримання (придбання) ними будь-якого іншого житла та визначити житлові приміщення з фонду житла тимчасового розміщення ключовими елементами системи надання житлової допомоги внутрішньо переміщеним особам;

внести зміни в Постанову КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 505 "Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України, районів проведення антитерористичної операції та населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення, для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг", надавши право на отримання щомісячної адресної допомоги для покриття витрат на проживання не тільки особам, які переміщуються, але й внутрішньо переміщеним особам.

Враховуючи довгостроковість проблеми забезпечення права на житло внутрішньо переміщених осіб, пропонується:

розмежувати внутрішньо переміщених осіб під час їх постановки на облік за рівнем доходів, наявністю житлової нерухомості в інших регіонах, кількістю членів сімей, ступенем знищення їх житла на території, з якої особа переселяється, що дозволить заздалегідь розподіляти навантаження на соціальний житловий фонд у регіонах і планувати потребу у тимчасовому житлі надалі (на основі реєстру планувати витрати, будівничі плани і т.д.);

розробити нормативний документ щодо створення тимчасового житлового фонду для внутрішньо переміщених осіб (при визначенні придатності житла враховувати можливість працевлаштування) та порядку його надання; звернути увагу на правовий статус місць компактного проживання внутрішньо переміщених осіб;

створити реєстр об'єктів нерухомості (незавершених будівництв, покинутих житлових будинків, ліквідованих військових містечок, котеджних містечок тощо, новостворених модульних будинків для тимчасового проживання), визначити підстави надання їх в оренду/власність вимушено переміщеним особам на пільгових умовах;

профінансувати Державну програму сприяння забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом та регіональні програми так званого "стійкого розселення" внутрішньо переміщених осіб, у тому числі проаналізувати можливості створення програм приватизації тимчасового житла та визначення чіткого механізму компенсації втраченого майна для зменшення ризику раптової бідності (Фонд державного майна зобов'язано унормувати механізм оцінювання матеріальної та моральної шкоди, завданої внаслідок бойових дій та тимчасової окупації).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Виноградова Г.В. Житло для внутрішньо переміщених осіб у системі житлового фонду спеціального приміщення// Юридична наук. – 2015. – № 1.

2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30.

3. Про житловий фонд соціального призначення: Закон України від 12 січня 2006 року № 3334-IV// Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 19–20. – Ст. 159.

4. Шляхтун П.П. Конституційне право України : [підручник] / П.П. Шляхтун – К. : Освіта України, КНТ, 2008.-592с.

5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII : за станом на 20 жовтня 2014 р. // Голос України. – 21 листопада 2014. – № 225.

6. *Лібанова Е.М.* Забезпечення прав і використання соціально-економічного потенціалу внутрішньо переміщених осіб (доповідна записка) // Національна академія наук України. – К., 2016 р.

7. Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2011 № 238.

8. Оцінка законодавства України із захисту прав і свобод ВПО й населення окупованих територій та пропозиції з його удосконалення: Науково-доповідна записка. / Новікова О.Ф., Антонюк В.П., Залознова Ю.С. та інші. – Національна академія наук України. Інститут економіки промисловості. – К. – 2016, 20 с.

9. Law of Georgia on IDPs, amended 2006 – [Електронний ресурс] Режим доступу : http://www.brookings.edu/~/media/Projects/idp/Georgia_IDPLaw_2006.PDF.

10. Внутрішньо переміщені особи: соціальна та економічна інтеграція в приймаючих громадах. – 2016. – [Електронний ресурс] Режим доступу : http://pleddg.org.ua/wp-content/uploads/2016/05/IDP_REPORT_PLEDDG.

11. *Цимбал О.І.* Удосконалення законодавчого механізму Державної житлової допомоги внутрішньо переміщеним особам. / О.І. Цимбал, О.А. Більовський // Аналітична записка – Серія “Соціальна політика”. – № 24.

Отримано 14.09.2016

УДК 344.1

І.М. Коропатнік,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

У статті проведено аналіз положень нормативно-правових актів у сфері регулювання діяльності Збройних Сил України. Окреслено основні засади та принципи функціонування воєнної організації та сформульовано пропозиції щодо їх удосконалення.

Ключові слова: *правове регулювання, нормативно-правовий акт, національна безпека, військове формування, державне управління.*

В статье проведен анализ положений нормативно-правовых актов в сфере регулирования деятельности Вооруженных Сил Украины. Определены основные принципы и принципы функционирования военной организации и сформулированы предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: *правовое регулирование, нормативно-правовой акт, национальная безопасность, военное формирование, государственное управление.*

Paper analyzes the provisions of the normative-legal acts in the sphere of regulation of the Armed Forces of Ukraine activity. The basic principles and operation of the military organization and proposals for their improvement are considered.

Keywords: *legal regulation, law or regulation, national security, military formation, governance.*

Захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Сьогодні належний рівень правового регулювання діяльності Збройних Сил України є особливо важливим з огляду на загрози територіальній цілісності нашої держави. Разом з тим, багато питань у цій сфері ще потребують свого вирішення.

Окремим проблемам правового регулювання діяльності Збройних Сил України присвячена значна кількість праць вітчизняних фахівців, зокрема, А. Бурлакова, А. Бережного, В. Воробйова, А. Глазунова, С. Казарновського, Л. Кисєльова, М. Карпенко, О. Лужека, П. Миронова, А. Павлова, В. Пашинського, Г. Пантелєєва, Н. Полєва, А. Потьомкіна, В. Унтілова, С. Шарлот, М. Захарова та інших. Проте, не дивлячись на велику кількість праць, де досліджувалися ці питання, багато аспектів правового регулювання функціонування Збройних Сил України як воєнної організації держави залишилися недостатньо висвітленими.

Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України. Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом. Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності.

Держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей.

На території України забороняється створення і функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом. На території України не допускається розташування іноземних військових баз (стаття 17 Конституції України) [1, с. 141].

Економічна та інформаційна безпека є важливими складовими національної безпеки України, під якою прийнято розуміти стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від реальних та потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз у державно-політичній, економічній, соціальній, екологічній та інформаційній сферах (ст. 2 Конституції України) [2, с. 808].

Обов'язок, передбачений ч. 1 цієї статті, покладається на всі державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації, на всіх громадян України та їх об'єднання. Конституція також визначає у ст. 107 спеціальний орган – Раду національної безпеки і оборони України, який координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони.

Разом з тим, положення Закону України "Про основи національної безпеки України" визначають основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності [3, с. 351].

Відповідно до Закону воєнна організація держави є сукупністю органів державної влади, військових формувань, утворених згідно із законами України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем з боку суспільства і безпосередньо спрямована на захист національних інтересів України від зовнішніх та внутрішніх загроз. Статтею 4 Закон до суб'єктів забезпечення національної безпеки відносить Збройні Сили України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України.

Спеціальне завдання щодо оборони України у ч. 2 цієї статті покладається на Збройні Сили України, які згідно з Законом України "Про оборону України" від 6 грудня 1991 року є військовою державною структурою, призначеною для збройного захисту суверенітету, незалежності, територіальної цілісності та неподільності України від нападу ззовні [4, с. 106]. Принципи побудови Збройних Сил України, їх чисельність та склад, порядок комплектування, дислокації та мобілізації визначаються Законом України "Про Збройні Сили України" від 6 грудня 1991 року та іншими актами законодавства України [5, с. 108].

Зокрема, Закон України "Про Збройні Сили України" від 6 грудня 1991 року визначає функції, склад Збройних Сил України, правові засади їх організації, діяльності, дислокації, керівництва та управління ними. Відповідно до ст. 16 Закону держава забезпечує соціальний і правовий захист військовослужбовців, резервістів, які виконують обов'язки служби у військовому резерві, та військовозобов'язаних, призваних на навчальні (або перевірочні) та спеціальні збори, членів їх сімей, працівників Збройних Сил України, а також членів сімей військовослужбовців, резервістів та військовозобов'язаних, які загинули (померли), пропали безвісти, стали інвалідами під час виконання службових обов'язків або постраждали у полоні в ході бойових дій (війни), в умовах надзвичайного стану чи під час виконання службових обов'язків за межами України в порядку військового співробітництва або у складі національного контингенту чи

національного персоналу у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки.

Справу державної безпеки Закон України "Про Службу безпеки України" від 25 березня 1992 року покладає на Службу безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення [6, с. 382]. Відповідно до положень вказаного закону "на Службу безпеки покладається у межах визначеної законодавством компетенції захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організації, груп та осіб" (ст. 2).

Конституція передбачає, що Збройні Сили України та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свобод громадян або з іншою антиконституційною метою.

Конституційне положення про соціальний захист громадян України, які перебувають на військовій службі, та членів їхніх сімей знайшло свій розвиток у Законах України "Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей" від 20 грудня 1991 року [7, с. 190], "Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб" від 9 квітня 1992 року [8, с. 399], "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" від 22 жовтня 1993 року [9, с. 425], "Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи" від 28 лютого 1991 року [10, с. 200], "Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їх сімей" від 15 червня 2004 року [11, с. 444] тощо.

Згідно з Конституцією створення і функціонування будь-яких незаконних збройних формувань заборонено чинним законодавством, зокрема встановлено кримінальну відповідальність за найманство (ст. 63 КК України), а також створення не передбачених законодавством воєнізованих формувань чи груп (ст. 187 КК України) [12, с. 131].

Зокрема, із змісту вказаних статей кодексу слідує, що під воєнізованим слід розуміти формування чи групу, які мають організаційну структуру військового типу, а саме: єдиноначальність і підпорядкованість, дисципліну, а також в яких проводиться військова або стройова чи фізична підготовка.

Так, Закон України "Про військовий обов'язок та військову службу" здійснює правове регулювання відносин між державою і громадянами України у зв'язку з виконанням ними конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, а також визначає загальні засади проходження в Україні військової служби.

Ст. 40 Закону визначає гарантії правового і соціального захисту громадян України, які виконують конституційний обов'язок щодо захисту Вітчизни. Гарантії правового і соціального захисту громадян України, які виконують конституційний обов'язок щодо захисту Вітчизни, забезпечуються відповідно до законів України [13, с. 385].

Правові норми, що містяться у Законі України "Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави" від 19 червня 2003 року, визначають захист національних інтересів України, утвердження і зміцнення конституційних засад демократичної, правової держави у сфері цивільно-військових відносин, забезпечення прав і свобод людини та відповідно до міжнародних зобов'язань, взятих Україною, при цьому визначають

правові засади організації і здійснення демократичного цивільного контролю над Збройними Силами України та іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями, а також над правоохоронними органами держави. Норми покликані врегульовувати питання контролю органів державної влади щодо забезпечення національної безпеки і оборони.

Верховна Рада України як суб'єкт забезпечення державної безпеки загальнополітичного управління в межах своїх повноважень, визначених Конституцією України, та Закону України "Про основи національної безпеки України" формує засади внутрішньої та зовнішньої політики, основи державної безпеки, законодавчу базу в цій сфері, а також схвалює рішення з питань введення надзвичайного та воєнного стану, мобілізації, визначає загальну структуру чисельності функцій Збройних Сил України та інших військових формувань, створених відповідно до законодавства України з питань державної безпеки [14, с. 106].

У свою чергу Закон України "Про оборону" встановлює засади оборони України, а також повноваження органів державної влади, основні функції та завдання органів військового управління, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, обов'язки підприємств, установ, організацій, посадових осіб, права та обов'язки громадян України у сфері оборони.

Статтями 10, 17 Закону визначено, що Міністерство оборони України як центральний орган виконавчої влади забезпечує проведення в життя державної політики у сфері оборони, функціонування, бойову та мобілізаційну готовність, боєздатність і підготовку Збройних Сил України до здійснення покладених на них функцій і завдань. Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України є конституційним обов'язком громадян України. Громадяни України чоловічої статі, придатні до проходження військової служби за станом здоров'я і віком, а жіночої статі – за відповідною фаховою підготовкою повинні виконувати військовий обов'язок згідно із законодавством.

Посадові особи і громадяни, винні у порушенні законодавства та інших нормативно-правових актів у сфері оборони України, несуть відповідальність згідно із законом (ст. 20) [4, с. 106].

У систему нормативно-правових актів, що здійснюють правове регулювання функціонування Збройних сил України слід також віднести Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 406/2011 "Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України". Вказаним правовим актом Міністерство оборони України визначено центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Цей орган входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики з питань національної безпеки у воєнній сфері, сфері оборони і військового будівництва, а також у формуванні державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, профілактики травматизму невиробничого характеру, гідрометеорологічної діяльності. Генеральний штаб Збройних Сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони іншими утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями (далі – інші військові формування), органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами,

Державною спеціальною службою транспорту і Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України. В особливий період Генеральний штаб є робочим органом Ставки Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України [16, с. 51].

Сучасний стан правового регулювання діяльності Збройних Сил України свідчить про наявність низки проблем, до яких належать наступні. По-перше, правові акти, положення яких проаналізовані вище, приймалися в різний час, з різною метою, що не могло не спричинити певної неузгодженості їх положень. По-друге, залишається невирішеною проблема галузевої належності військового права, що, у свою чергу, ускладнює розуміння предмета та методу його правового регулювання. На нашу думку, військове право є за своєю сутністю підгалуззю адміністративного права, разом з тим вказана проблема потребує додаткових досліджень та обґрунтувань. По-третє, особлива увага в сучасних умовах має приділятися професіоналізації військової служби, при цьому дуже важливим є збереження реалістичності в її забезпеченні, оскільки це значною мірою залежить від можливостей державного бюджету України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. Науково-практичний коментар Конституції України / За ред. В.Б. Авер'янова, О.В. Батанова, Ю.В. Бауліна та ін. – Х. : Право, 2003. – 808 с.

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

4. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст.106.

5. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 №1934-XII //Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

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

7. Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей: Закон України від 20.12.1991 № 2011-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 15. – Ст. 190.

8. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб: Закон України від 09.04.1992 № 2262-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399.

9. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту: Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – 425 с.

10. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28.02.1991 № 796-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 200.

11. Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їх сімей: Закон України "" від 15.06. 04 р. № 1763-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 444.

12. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

13. Про військовий обов'язок та військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

14. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 № 975-IV//Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

15. Про оборону України: Закон України від 06.12.1991 № XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 106.

16. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 406/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 10. – Ст. 559.

Отримано 03.10.2016

УДК 342.951(351)

Ю.Д. Кучинський,
здобувач ДНДІ МВС України

ХАРАКТЕРИСТИКА ВІЙСЬКОВОГО МАЙНА: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто систему державних органів, на які покладаються завдання забезпечення безпеки і оборони країни; визначено особливості адміністративно-правового регулювання військового майна в Україні, зокрема визначено поняття "військове майно"; встановлено склад військового майна та надано його характеристику; наведено вузьке та широке розуміння поняття "військова частина"; розроблено пропозиції щодо вдосконалення адміністративного законодавства України у військовій сфері.

Ключові слова: *Збройні Сили України, військове майно, правовий режим, безпека і оборона.*

В статье рассмотрена система государственных органов, на которые возлагаются задачи обеспечения безопасности и обороны государства; определено особенности административно-правового регулирования военного имущества в Украине, в частности определено понятие "военное имущество"; установлен состав военного имущества и осуществлена его характеристика; определено узкое и широкое понимание понятия "военная часть"; разработаны предложения по совершенствованию административного законодательства Украины в военной сфере.

Ключевые слова: *Вооруженные Силы Украины, военное имущество, правовой режим, безопасность и оборона.*

In the paper the system of state authorities, which is entrusted with security and defense is studied; characteristics of administrative and legal regulation of military equipment in Ukraine, in particular, the term "military equipment" are defined. The composition of military propertyis analyzed and their characteristics are given; narrow and broad understanding of the category of "military unit" is considered; suggestions on the improvement of administrative legislation of Ukraine in the military sphere are given.

Keywords: *Armed Forces of Ukraine, military property legal regime, security and defense.*

У нинішніх умовах основу розвитку збройних сил, поряд із професійним кадровим *складом, становить* належне матеріальне забезпечення війська, що також включає створення матеріальної бази військового майна для цілей забезпечення обороноздатності країни. Всі військові підрозділи мають: бути забезпечені відповідним нерухомим майном для розміщення своєї матеріальної бази, облаштовувати місця проведення військових навчань тощо; у свою чергу, військовослужбовці забезпечуються їжею, одягом, аксесуарами для дотримання санітарно-гігієнічних правил, належним озброєнням та боєприпасами. Підвищення обороноздатності також залежить від діяльності вітчизняних навчальних та наукових закладів, що здійснюють підготовку фахівців у військовій сфері й розроблюють та вдосконалюють новітні види озброєння тощо. Таким чином, режим військового

майна як основи для ефективного функціонування Збройних сил України потребує окремого нормативно-правового регулювання, що і зумовлює актуальність цієї статті.

Актуальність теми дослідження підтверджується тим, що поточні зміни політико-правового та економічного характеру, що відбуваються в нашій державі, породжують потребу в переосмисленні наукового підходу до адміністративно-правового режиму військового майна, що, своєю чергою, зумовлює важливість та своєчасність цієї статті.

Деякі питання правового регулювання військового майна досліджували такі науковці, як: В.Р. Баккало, С.О. Іванов, І.В. Логінов, В.П. Ольховец, С.І. Перевунько, В.М. Рудік, В.С. Щербіна та інші. Проте сучасних досліджень, присвячених характеристиці адміністративних аспектів правового режиму військового майна, у вітчизняній науковій літературі практично немає, що зумовлює актуальність цієї статті.

Мета та завдання дослідження полягають у визначенні особливостей адміністративно-правового регулювання військового майна в Україні. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: сформулювати поняття "військове майно"; встановити склад військового майна та надати його характеристику; розробити пропозиції щодо удосконалення адміністративного законодавства України у військовій сфері.

На момент і внаслідок розвалу СРСР Україна отримала колосальний військовий спадок: чотири загальновійськові армії, одну танкову армію, один армійський корпус, три корпуси протиповітряної оборони, 43-тю ракетну армію, важку бомбардувальну стратегічну авіацію, близько 9 000 танків, 11 000 бронемашин, 18 000 артилерійських систем, близько 4 000 літаків та гелікоптерів і понад 2 500 військових містечок. За інформацією "Лондонського інституту стратегічних досліджень", станом на 1990 рік на військових сховищах та базах України як НЗ зберігалося озброєнь, техніки, пально-мастильних матеріалів, продовольства, амуніції та іншого військового майна із розрахунку на мобілізаційне забезпечення 10 млн осіб. Вартість зазначеного майна складала майже 90 млрд дол. США [1]. Впродовж подальших років значна частина переліченого майна була безповоротно втрачена нашою державою. Це призвело до зниження рівня боєготовності армії та територіальних конфліктів.

Сьогодні в Україні створено систему державних органів, що мають забезпечувати безпеку та оборону країни. Відповідно до п. 50 Воєнної доктрини України, головна роль у забезпеченні воєнної безпеки України належить Збройним Силам України [2]. Згідно зі ст. 1 Закону України "Про Збройні Сили України", Збройні Сили України – це військове формування, на яке відповідно до Конституції України покладаються оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Збройні Сили України забезпечують стримування збройної агресії проти України та відсіч їй, охорону повітряного простору держави і підводного простору у межах територіального моря України у випадках, визначених законом, беруть участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом [3].

У розв'язанні завдань із забезпечення воєнної безпеки України, підготовки її до збройного захисту інші складові сектору безпеки і оборони з урахуванням компетенції, визначеної законом, відіграватимуть таку роль:

1) Міністерство закордонних справ України – забезпечення дипломатичними засобами захисту та зміцнення незалежності, державного суверенітету, безпеки, територіальної цілісності та непорушності державного кордону України, її національних інтересів; дипломатичне супроводження процесу вирішення завдань щодо

забезпечення воєнної безпеки України, підготовки до збройного захисту національних інтересів;

2) Національна гвардія України – участь у територіальній обороні, захисті державного кордону та боротьбі з тероризмом, а також із не передбаченими законом воєнізованими або збройними формуваннями; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки в зоні конфлікту; охорона та оборона важливих державних об'єктів, визначених Кабінетом Міністрів України;

3) Державна прикордонна служба України – участь у припиненні збройного конфлікту на державному кордоні, боротьбі з тероризмом; припинення збройних та інших провокацій на державному кордоні; охорона державного кордону та суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

4) Служба безпеки України – боротьба з тероризмом, контррозвідка, протидія розвідувально-підривній діяльності іноземних спеціальних служб, протидія корупції та організованій злочинності;

5) Служба зовнішньої розвідки України – добування розвідувальної інформації, здійснення спеціальних заходів впливу та протидії зовнішнім загрозам національній безпеці України в політичній, економічній, військово-технічній, науково-технічній, інформаційній та екологічній сферах; участь у боротьбі з тероризмом, міжнародною організованою злочинністю, незаконною торгівлею зброєю і технологіями її виготовлення;

6) Міністерство внутрішніх справ України – протидія кримінально-протиправним посяганням, охорона і забезпечення громадського порядку та громадської безпеки в зоні конфлікту, охорона важливих державних і режимних об'єктів, визначених Кабінетом Міністрів України;

7) Державна служба України з надзвичайних ситуацій – безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, викликаних у результаті застосування зброї, та захисту населення і територій від наслідків ведення воєнних дій;

8) Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України – забезпечення функціонування урядового зв'язку Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України з посадовими особами Збройних Сил України, інших військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення під час їх перебування в пунктах управління, забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури;

9) Державна спеціальна служба транспорту – забезпечення стійкого функціонування транспорту;

10) Управління державної охорони України – участь у виконанні завдань територіальної оборони, боротьбі з тероризмом, забезпеченні безпеки визначених посадових осіб та охорони об'єктів [2].

Названі органи перебувають у так званих "горизонтальних" адміністративно-правових відносинах у межах системи органів виконавчої влади. Слід зазначити, що забезпечення діяльності цих органів має спиратися на відповідну матеріально-технічну базу, що охоплюється поняттям військового майна. І хоча все майно зазначених органів та їх структурних підрозділів є державним, щодо деяких органів законодавець створив особливий адміністративно-правовий режим. У зв'язку з цим, доцільно визначити категорію "військове майно".

Згідно зі ст. 1 Закону України "Про правовий режим майна у Збройних Силах України", військове майно – це державне майно, закріплене за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних Сил України (далі – військові частини). До військового майна належать будинки, споруди, передавальні

пристрої, всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси, пально-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне майно, майно зв'язку тощо [4]. Звідси можна зробити певні висновки.

По-перше, військове майно є видом державного майна, що свідчить про його публічний характер та неприпустимість створення на його основі приватних збройних сил. Це є логічним та кореспондується з нормами Конституції України. По-друге, у національному законодавстві під військовими частинами розуміються не лише власне військові частини, а й заклади, установи та організації Збройних Сил України. На нашу думку, цей підхід потребує переосмислення з певних причин.

Військовою частиною вважається основна військова одиниця постійної організації в збройних силах, що організаційно може входити до складу більшої військової частини або з'єднання [5]. Позитивним є той момент, що в усіх нормативно-правових актах, розроблених за участю Збройних Сил України, поняття "військова частина" вживаються в одному значенні [6; 7; 8]. Водночас п. 1.7. Порядку обліку платників податків і зборів містить таке визначення військової частини – це військові частини, заклади, установи, організації Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань [9]. Отже, поняття "військова частина" у вітчизняному законодавстві застосовується у вузькому (власне визначення "військова частина") та широкому (заклади, установи та організації Збройних Сил України) значеннях. По-третє, перелік видів військового майна не є вичерпним.

Більш конкретне визначення військового майна використовується у підзаконних нормативно-правових актах. Зокрема, відповідно до п. 2 Порядку вилучення і передачі військового майна Збройних Сил, військове майно – державне майно, закріплене на праві оперативного управління за військовими частинами, до якого належать військові містечка, будинки, споруди (цілісні майнові комплекси, об'єкти соціальної інфраструктури, нежитлові приміщення, об'єкти незавершеного будівництва та інше нерухоме майно), передавальні пристрої, всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси, пально-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шкіперське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, ветеринарне, побутове, хімічне, інженерне майно, майно зв'язку тощо [10]. Зазначеним Порядком уточнюється перелік видів військового майна, а також режим оперативного управління військовим майном.

Варто погодитися із судженням П.М. Кондика про те, що будь-яке майно, що надходить до Збройних Сил як в порядку постачання відповідно до державного оборонного замовлення і централізованого розподілення, так і в порядку його придбання безпосередньо військовими частинами за договорами купівлі-продажу або отримання ними за іншими цивільно-правовими договорами (наприклад, договорами підряду на капітальне будівництво, контрактації сільськогосподарської продукції тощо), набуває статусу військового з моменту закріплення його за конкретною військовою частиною. Тобто власне факт надходження відповідного майна до Збройних Сил ще не тягне за собою набуття спеціального статусу цим майном. Такий статус набувається з прийняттям відповідним органом військового управління або посадовою особою рішення про закріплення майна за військовою частиною [11]. Згідно з ч. 2 ст. 3 Закону України "Про правовий режим майна у Збройних Силах України" з моменту надходження майна до Збройних Сил України і закріплення його за військовою частиною Збройних Сил України воно набуває статусу військового майна. Військові частини використовують закріплене за ними

військове майно лише за його цільовим та функціональним призначенням. Облік, інвентаризація, зберігання, списання, використання та передача військового майна здійснюються в спеціальному порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України [4].

Отже, слід звернути увагу на такі особливості адміністративно-правового регулювання військового майна: 1) політична зумовленість, що пов'язано із пріоритетністю завдань забезпечення безпеки і оборони держави; 2) чітка централізація управління військовим майном; 3) його імперативне регулювання; 4) превалювання заходів примусового характеру в забезпеченні його збереження і обігу; 5) спеціальний правовий режим військового майна.

Крім того, з огляду на викладене, доцільним вбачається розробка та впровадження у вітчизняне законодавство норм, які сприятимуть практичній діяльності органів державної влади та юридичних осіб публічного права. Передусім, у преамбулі Закону України "Про правовий режим майна у Збройних Силах України" необхідно закріпити положення про те, що інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють правовий режим військового майна, не повинні суперечити цьому Закону. Також у ст. 1 зазначеного Закону військове майно доцільно визначити як вид державного майна, що включає об'єкти рухомого та нерухомого майна загального та спеціального призначення, закріплене за Збройними Силами України, що використовується для виконання їх завдань та функцій, а також для ведення господарської діяльності в порядку, визначеному законодавством. Закріплення запропонованих змін до чинного законодавства сприятиме підвищенню ефективності його реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Наливайченко В.* Вкрадена гідність. Як захистити військове майно [Електронний ресурс]. – [Режим доступу]: http://ukrreal.info/ru/statti/70680-vkradena-gidnist-yak-zakhistiti-viyskove-mayno.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України" : Указ Президента України від 24.09.2015 № 555/2015 // Офіційний вісник Президента України. – 2015. – № 22. – Ст. 1291.

3. Про Збройні Сили України: Закон України від 06.12.1991 № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 9. – Ст. 108.

4. Про правовий режим майна у Збройних Силах України: Закон України від 21.09.1999 № 1075-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 407.

5. Військова частина. Матеріал з Вікіпедії – вільної енциклопедії [Електронний ресурс]. – [Режим доступу]: https://uk.wikipedia.org/wiki/Військова_частина.

6. Про господарську діяльність у Збройних Силах України: Закон України від 21.09.1999 № 1076-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 408.

7. Про затвердження Порядку реєстрації військових частин як суб'єктів господарської діяльності у Збройних Силах: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.05.2000 № 749 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 18. – Ст. 752.

8. Про затвердження Порядку списання військового майна у Збройних Силах України: Наказ Міністерства оборони України від 12.01.2015 № 17 // Офіційний вісник України. – 2015.– № 14. – Ст. 367.

9. Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів: Наказ Міністерства фінансів України від 09.12.2011 № 1588 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 1. – Т. 2. – Ст. 39.

10. Про затвердження Порядку вилучення і передачі військового майна Збройних Сил: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1282 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 36. – Ст. 1690.

11. *Кондик П.М.* Правові аспекти визначення статусу військового майна [Електронний ресурс]. – [Режим доступу]: http://pravoznavec.com.ua/period/article/4813/ %CF.

Отримано 30.09.2016

УДК 342.9

С.М. Лелет,
здобувач ДНДІ МВС України

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано законодавчу базу, яка регулює діяльність Національної поліції України, а також напрацювання сучасних дослідників, які займалися дослідженням проблематики правового статусу правоохоронних органів, у тому числі правового статусу Національної поліції України. Звертається увага на специфіку розуміння сутності поняття правового статусу Національної поліції України. Зазначається про те, що кількісна та якісна складові змісту адміністративно-правового статусу Національної поліції України та поліцейського різняться.

Ключові слова: *статус, адміністративно-правовий статус, поліція, поліцейський, елемент, компетенція, права, обов'язки.*

В статье проанализирована законодательная база, регулирующая деятельность Национальной полиции Украины, а также наработки современных исследователей, занимавшихся исследованием проблематики правового статуса правоохранительного органа, в том числе правового статуса Национальной полиции Украины. Обращается внимание на специфику понимания сущности понятия правового статуса Национальной полиции Украины. Отмечается, что количественная и качественная составляющие содержания административно-правового статуса Национальной полиции Украины и полицейского различаются.

Ключевые слова: *статус, административно-правовой статус, полиция, полицейский, элемент, компетенция, права, обязанности.*

Paper analyzes the legal bases governing the National Police of Ukraine, as well as the achievements of modern researchers in the study of issues of legal status of law enforcement authorities, including the legal status of the National Police of Ukraine. Attention is drawn to the specifics of understanding the essence of concept of the legal status of the National Police of Ukraine. It is noted that the quantitative and qualitative components of the content of administrative and legal status of the National Police of Ukraine and police are different.

Keywords: *status, administrative legal status, police, policeman, element, powers, rights, duties.*

Дослідження правового статусу має ключове значення для розуміння всіх складових, які мають стосунок до процесу управління, оскільки адміністративно-правовий статус – це невід'ємна юридична категорія кожного суб'єкта права. На цьому тлі не є винятком і новостворений центральний орган виконавчої влади з правоохороними функціями – Національна поліція України, що має власний адміністративно-правовий статус, обумовлений покладеними на цей орган функціями. Водночас, незважаючи на переважну одностайність вчених у розумінні значення теоретичного поняття і змісту категорії "правовий статус", інтерпретація значення та структури правового статусу конкретної юридичної особи, а в нашому випадку Національної поліції України, є предметом численних дискусій вже не

тільки вчених, але й практиків. Причинами таких суперечок зазвичай є те, що сутність адміністративно-правового статусу лише опосередковано визначена в спеціальному законодавстві, навіть незважаючи на те, що питанням статусу в Законі України "Про Національну поліцію" присвячено однойменний розділ "Система поліції та статус поліцейських". Водночас важливість точного встановлення й розуміння поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів управління в Національній поліції, а також його змісту та особливостей є вкрай важливим для здійснення ефективного адміністрування суб'єктами управління всіх ланок, що дає змогу своєчасно реагувати на ті зміни суспільного буття, які вимагають здійснення своєчасної оптимізації адміністративного та правового забезпечення структурних складових Національної поліції України з метою підтримання ефективності її функціонування на достатньому для держави рівні.

Значний внесок у дослідження понять "статус", "правовий статус", "адміністративно-правовий статус", "правовий статус поліції" та ін. зробили такі вчені, як: С. Алексєєв, А.П. Альохін, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, С.А. Буткевич, Д.І. Бахрах, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, А.М. Подоляка, О.П. Рябченко та ін. Проте постає потреба в поглибленні наукової розробки цієї проблематики.

Мета цієї статті полягає в аналізі законодавчої бази, напрацювань сучасних дослідників, які займалися розробкою проблематики адміністративно-правового статусу, а також висвітленні на цій основі авторських позицій щодо розуміння поняття адміністративно-правового статусу Національної поліції України, його змісту, виявлення особливостей цього статусу та в розробленні пропозицій щодо його удосконалення в сучасних умовах реформування системи Міністерства внутрішніх справ України.

Переходячи до основної частини нашого дослідження в межах обраної тематики, зазначимо, що у статті 17 Закону України "Про Національну поліцію" наведено визначення терміну "поліцейський". Так, зокрема, "поліцейський" – це громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції й якому присвоєно спеціальне звання поліції. Він повинен мати службове посвідчення та спеціальний жетон, зразки та порядок видання яких затверджено Міністром внутрішніх справ України [1, ст. 17]. Тож із цього випливає, що необхідними життєвими фактами, із якими законодавець пов'язує дію зазначеної вище норми права й, як наслідок, здобуття статусу поліцейського, є: 1) наявність громадянства України; 2) прийняття на службу до Національної поліції на відповідні атестовані посади; 3) складання присяги поліцейського.

Незважаючи на те, що стаття 17 Закону України "Про Національну поліцію" розміщена у розділі "Система поліції та статус поліцейських", її зміст, на нашу думку, не має прямого стосунку до статусу поліцейського. Річ у тім, що, фактично, стаття містить сукупність юридичних фактів, з якими пов'язана дія норми права. Іншими словами, у змісті статті 17 законодавець вказує на сукупність обов'язкових та необхідних складових саме для досягнення та отримання статусу поліцейського конкретною фізичною особою. Сама ж категорія "статус поліцейського" перебуває в іншій площині й характеризується власними елементами.

З точки зору вітчизняного дослідника Д.М. Ластовича, правовий статус Національної поліції України як суб'єкта надання поліцейських послуг – це визначене нормами адміністративного права юридичне становище цього органу влади в механізмі держави та системі суспільних відносин. Дослідник стверджує, що правовий статус суб'єкта асоціюють із сукупністю його прав та обов'язків.

Утім, такий підхід занадто вузький, адже вони (тобто права та обов‘язки), хоча й складають серцевину (ядро) правового статусу, є далеко не єдиними аспектами, що впливають на визначення юридичного становища суб‘єкта, особливо, коли йдеться про орган державної влади. Тому зміст правового становища Національної поліції, як, власне кажучи, і будь-якого іншого органу влади, проявляється у цілях, завданнях та принципах діяльності цього органу, у тих можливостях, якими він користується, реалізуючи своє функціональне призначення, та обов‘язках, які на нього покладаються [2, с. 74].

Аналізуючи запропоноване Д.М. Ластовичем визначення, хочемо зазначити про те, що воно, на нашу думку, досить загальне та не містить у своєму змісті тих сутнісних ознак правового статусу, які притаманні саме Національній поліції України та які дозволяють вирізнити становище цього органу державної влади в механізмі держави. Крім того, слід не погодитися з тим, що зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції тотожний статусу будь-якого іншого органу державної влади, тобто проявляється у цілях, завданнях та принципах діяльності, у тих можливостях, якими вона користується, реалізуючи своє функціональне призначення, та обов‘язках, які на неї покладаються. Вважаємо, що зміст статусу Національної поліції України (сукупність його структурних елементів) у жодному разі не може бути тотожний іншим органам державної влади, оскільки визначається спеціальним законодавством і відомчими нормативно-правовими актами, які апріорі різняться за змістом.

Так, наприклад, відповідно до статті 64 Закону України “Про Національну поліцію” особа, яка вступає на службу в поліцію, складає Присягу на вірність Українському народові [1, ст. 64]. З цього випливає, що характерною складовою змісту правового статусу поліцейського є можливість здійснення посадових обов’язків поліцейським лише після прийняття присяги. Зазначена структурна складова правового статусу не характерна, наприклад, для державного службовця або співробітника іншого центрального органу виконавчої влади – Міністерства внутрішніх справ України, що є відмінною рисою структури статусу поліцейського та державного службовця.

Як справедливо зазначають сучасні дослідники правового статусу Національної поліції України, головним елементом у структурі правового статусу будь-якого суб’єкта права є його права і обов’язки (для органів державної влади – компетенція). Вони є “серцевиною” правового статусу. Зокрема, О.С. Передерій та Є.І. Григоренко у спільному дослідженні доходять висновку, що “статус поліції” – це система покладених на поліцію повноважень (компетенції), законодавчо визначених гарантій її здійснення, встановлених законодавством обмежень окремих конституційних прав, які покладаються на працівників поліції у зв’язку з їх професійною діяльністю, а також їх юридична відповідальність. На думку авторів, це визначення відображає всі основні структурні блоки правового статусу поліції, перш за все, як органу державної влади [3, с. 36].

Запропонований науковий підхід до розуміння сутності статусу поліції, на нашу думку, цілком гармонічно поєднується з нормами спеціального законодавства. Водночас слід вказати на певне протиріччя, яке прослідковується у запропонованих вище позиціях науковців.

Зокрема, з одного боку, дослідники у своєму визначені вказують складові адміністративно-правового статусу посадової особи – поліцейського, водночас підсумовуючи власну думку, автори зазначають, що це визначення відображає всі основні структурні блоки правового статусу поліції, перш за все, як органу державної влади.

Враховуючи викладене вище, а також спираючись на проведений аналіз змісту положень Закону України "Про Національну поліцію", Положення про Національну поліцію, на нашу думку, сутність поняття адміністративно-правовий статус суб'єктів управління в Національній поліції України слід розглядати в двох площинах: в широкому розумінні – як адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади, який визначає його місце в системі органів державної влади і вирізняє його з поміж інших, а також у вузькому розумінні – як закріплений у спеціальному законодавстві України правовий статус фізичної особи-поліцейського, яка в межах повноважень наділена сукупністю посадових обов'язків та прав.

На нашу думку, саме такий підхід до багатоаспектного розуміння сутності адміністративно-правового статусу суб'єктів управління в Національній поліції України у своїй сукупності дозволяє усвідомити й охопити зовнішнє ієрархічне положення Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, а також внутрішню систему реалізації функцій, покладених на цей правоохоронний орган, що здійснюється логічно організованою сукупністю поліцейських.

Крім того, запропонований підхід до розуміння адміністративно-правового статусу суб'єктів управління в Національній поліції України, на наше переконання, перебуває в гармонійному взаємозв'язку з теоретичним розумінням поняття "правовий статус", який знаходимо в напрацюваннях сучасних дослідників-адміністративістів. Так, зокрема, на думку авторів політичного енциклопедичного словника за загальною редакцією Ю.С. Шемчушенка та В.Д. Бабкіна, поняття правовий статус слід розуміти як сукупність прав і обов'язків, що визначають юридичний стан особи, державного органу чи міжнародної організації; комплексний показник становища певного прошарку, групи чи індивідів у соціальній системі, один з найважливіших параметрів соціальної стратифікації [4, с. 225]. З точки зору О.В. Малько, правовий статус – це комплексна інтеграційна категорія, що відображає взаємовідносини суб'єктів суспільних відносин, особи і суспільства, громадянина і держави, індивіда та колективу, а також інші соціальні зв'язки [5, с. 237].

Слід звернути увагу й на те, що вчені О.С. Передерій та Є.І. Григоренко дотримуються позиції, що права і обов'язки – категорії, якими може бути наділена конкретна посадова особа, в нашому випадку – поліцейський, у той час, коли компетенція – категорія, притаманна органу державної влади, у нашому випадку – Національній поліції [3, с. 36].

Дослідження категорії "компетенція" дозволяє нам говорити про те, що її взаємозв'язок з таким суб'єктом права, як юридична особа, не є винятковим. Зокрема, наприклад, визначення поняття "професійна компетентність" – здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань та обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку, яке зафіксоване у пункті 5 частини 1 статті 2 Закону України "Про державну службу", вказує на взаємозв'язок з фізичною особою посадовця [6, ст. 2].

Водночас пряме підтвердження приналежності категорії "компетентність" до посадової особи можна знайти безпосередньо у змісті Закону України "Про Національну поліцію". Так, у частині 2 статті 22 Закону України "Про Національну поліцію" зазначається, що керівник поліції у межах компетенції організовує та контролює виконання поліцією Конституції та законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, наказів міністерств, а також наказів

і доручень Міністра внутрішніх справ України з питань, що належать до сфери діяльності поліції [1, ст. 22]. Норма, зазначена в частині 2 статті 30 згаданого вище закону, регламентує, що поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення також застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, визначені цим Законом [1, ст. 30].

Водночас, відповідно до частини 4 Положення про Національну поліцію, цей центральний орган виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові внутрішніх справ; виявляє причини та умови, що сприяють учиненню кримінальних та адміністративних правопорушень, вживає в межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення [7].

Тобто можемо впевнитися, що "компетенція" як складова адміністративно-правового статусу характерна як для юридичної особи – Національної поліції в цілому, так і для фізичної особи-носія адміністративно-правового статусу – поліцейського.

Досить цікавим в контексті обраної тематики дослідження є закріплене в пункті 13 частини 1 статті 1 Закону України "Про вищу освіту" визначення поняття "компетентність", яке законодавець тлумачить як динамічну комбінацію знань, вмінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, яка визначає здатність особи успішно здійснювати професійну та подальшу навчальну діяльність [8, ст. 1].

Враховуючи запропоноване офіційне тлумачення теоретичного поняття "компетентність", яке перебуває в причинно-наслідковому зв'язку з таким суб'єктом права, як фізична особа, практична реалізація компетентності поліцейського, на нашу думку, знаходить свій зовнішнє вираження у двох вимірах: 1) ефективному, професійному виконанні своїх посадових обов'язків та реалізації передбачених за посадою прав; 2) активному та пасивному забезпеченні охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтриманні публічної безпеки і порядку, заснованому на принципі безперервності поза виконанням своїх посадових обов'язків. Що стосується компетентності Національної поліції України, то її, з нашої точки зору, можна інтерпретувати як основоположну складову її статусу, що характеризується наявністю в її організаційній структурі достатньої сукупності різновидів підрозділів та кількості їх посадових осіб, професійна спрямованість яких дозволяє ефективно та вчасно реалізовувати коло тих завдань, які покладаються на цей правоохоронний орган. Компетентність Національної поліції України визначає унікальність її адміністративно-правового статусу в системі органів державної влади.

Поряд з компетентністю, котра як основний елемент змісту адміністративно-правового статусу притаманна і Національній поліції України в цілому, і конкретному поліцейському зокрема, хотілося б повернутися до таких фундаментальних елементів статусу, як посадові права та обов'язки. Необхідність їх розгляду викликана нашою позицією щодо розуміння адміністративно-правового статусу Національної поліції у широкому та вузькому розумінні.

Не викликають заперечень думки вітчизняних вчених стосовно того, що права та обов'язки є структурними елементами правового статусу. Так, наприклад,

С.Д. Дубенко визначає правовий статус державного службовця як сукупності прав, свобод, обов'язків, заохочень, відповідальності, які встановлені законодавством та гарантовані державою [9, с. 44]. Водночас вважаємо, що сукупність прав і обов'язків можна розглядати як структурні елементи адміністративно-правового статусу Національної поліції тільки у вузькому розумінні. Тобто вони є частиною статусу виключно таких посадових осіб як поліцейські. Аргументуючи таку позицію, звернемо увагу на зміст Положення про Національну поліцію.

Зокрема, відповідно до частини 3 Положення, основними завданнями Національної поліції є: 1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; 3) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [7].

Тобто Національна поліція як орган виконавчої влади має сукупність поставлених до виконання завдань, які знаходяться у прямому взаємозв'язку з компетенцією цієї юридичної особи.

На виконання поставлених завдань Положенням передбачено і визначено ряд повноважень, необхідних для своєчасної та ефективної реалізації завдань. Зокрема, наприклад, пунктом 2 частини 4 визначено, що Національна поліція відповідно до покладених на неї завдань провадить превентивну та профілактичну діяльність, спрямовану на запобігання вчиненню правопорушень [7].

На цьому слід зупинитися, адже маючи конкретно визначені завдання, а також відповідні повноваження для їх реалізації, власне Національна поліція, у широкому розумінні як юридична особа не в змозі їх практично виконати, оскільки подальший алгоритм дій передбачає і потребує наявності конкретних посадових осіб – поліцейських, на яких покладено службовий обов'язок щодо практичного втілення, і, як наслідок, виконання визначених для Національної поліції завдань.

Знаходимо підтвердження згаданого нами вище алгоритму в пункті 2 частини 1 статті 18 Закону України "Про Національну поліцію", зокрема: поліцейський зобов'язаний професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва [1, ст. 18].

Водночас слід зазначити, що саме поліцейський є тим суб'єктом управління, який, взаємодіючи з суспільством, виконує профілактичну, адміністративну, охоронну та інші функції поліції, реалізовуючи у службовий час свої посадові обов'язки.

Як справедливо, на наш погляд, зазначає С.В. Онищук, працівники органів внутрішніх справ є особливим різновидом державних службовців, адже вони виконують управлінські та правоохоронні функції, мають відмінний від інших службовців правовий статус, здійснюють від імені і за дорученням держави виконавчо-розпорядчі повноваження правоохоронного характеру. Окрім того, вони вступають у правові відносини, які випливають зі змісту їх службових повноважень, не лише всередині органу чи підрозділу, але і зовні, тобто вступають у відносини із громадянами, іншими державними і недержавними структурами. Під час виконання своїх службових обов'язків вони можуть застосовувати заходи примусового характеру. Відповідно до цього працівники органів внутрішніх справ наділяються державно-владними повноваженнями і здатні приводити в дію механізм державного примусу [10, с. 180].

Така сама ситуація складається навколо складової статусу – прав. Вважаємо, що вона має існувати виключно в розумінні посадових прав. Оскільки юридична категорія "право" передбачає наявність волі щодо його реалізації (вчинення дій або утримання від їх вчинення), то воно може бути притаманне лише фізичній особі – поліцейському.

Що стосується обов'язків та прав Національної поліції, то, з нашого погляду, їх можна розглядати не в прямому значенні – як структурні елементи її статусу, а як інтерпретаційну форму означення сукупності тих посадових обов'язків і прав, практична реалізація яких покладена на поліцейських в межах визначеної компетенції Національної поліції України.

Отже, підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що сутність адміністративно-правового статусу Національної поліції України знаходить своє зовнішнє вираження у двох взаємообумовлених та взаємодоповнюючих проявах, зокрема: 1) як статус центрального органу виконавчої влади – Національної поліції України; 2) як статус посадової особи Національної поліції України – поліцейського.

Зважаючи на викладене вище, кількісна та якісна складові змісту адміністративно-правового статусу Національної поліції України та поліцейського різняться. Зокрема, права і обов'язки є складовими виключно поліцейського, натомість компетентність характеризує правовий статус як Національної поліції, так і поліцейського.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

2. *Ластович Д.М.* Поняття адміністративно-правового статусу поліції як суб'єкта надання поліцейських послуг / Д.М. Ластович // Наше право. – 2015. – № 6. – С. 71–75.

3. *Передерій О.С.* Особливості правового статусу Національної поліції в Україні (теоретико-правовий аспект) / О.С. Передерій, Є.І. Григоренко // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – Серія : Право. – 2015. – Вип. 20. – С. 35–38.

4. Політичний енциклопедичний словник: навч. посіб. для студ. вищих навчальних закладів / упоряд. В.П. Горбатенко, А.Г. Саприкін / за ред. Ю.С. Шемчушенка, В.Д. Бабкіна. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.

5. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.

6. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – Ст. 43.

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

8. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.

9. *Дубенко С.Д.* Державна служба і державні службовці в Україні : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. д.ю.н. Н.Р. Нижник. – К. : Ін-Юре, 1999. – 244 с.

10. *Онищук С.В.* До питання правового статусу звільненого працівника міліції / С.В. Онищук // Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України. – 2008. – Вип. 20. – С. 179–184.

Отримано 17.08.2016

УДК 342.9:323.28(477)

В.А. Мацько,
здобувач ДНДІ МВС України

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ УЧАСНИКІВ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті надано визначення поняття "суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників антитерористичної операції в Україні". Проаналізовано повноваження та завдання органів державної влади у сфері здійснення ними соціального забезпечення учасників антитерористичної операції в Україні. На основі аналізу повноважень вищезазначених органів надано перелік суб'єктів адміністративно-правового забезпечення у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні.

Ключові слова: *соціальний захист, суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав, учасники антитерористичної операції.*

В статье дано определение понятия "субъекты административно-правовых отношений в сфере обеспечения социальных прав участников антитеррористической операции в Украине". Проанализированы полномочия и задачи органов государственной власти в сфере осуществления ими социального обеспечения участников антитеррористической операции в Украине. На основе анализа полномочий вышеуказанных органов дан перечень субъектов административно-правового обеспечения в сфере обеспечения социальных прав участников АТО в Украине.

Ключевые слова: *социальная защита, субъекты административно-правовых отношений в сфере обеспечения социальных прав, участники антитеррористической операции.*

In the paper the definition of "subjects of administrative legal relations in the sphere of social rights of participants of antiterrorist operation in Ukraine" is given. The powers and duties of public authorities in the social security of participants of the antiterrorist operation in Ukraine are analyzed. On the basis of the analysis of the powers of the above mentioned bodies is given a list of subjects of administrative and legal support in the field of social rights of members of ATO in Ukraine.

Keywords: *social protection, subjects of administrative legal relations in the sphere of social rights, participants of the antiterrorist operation.*

З проведенням широкомасштабної операції на території Луганської та Донецької областей в Україні з'явилась особлива категорії осіб – учасники антитерористичної операції (далі – АТО). Зазначені особи захищають суверенітет та територіальну цілісність України, своєю надзвичайною мужністю та стійкістю руйнують плани загарбників щодо блискавичного створення нового псевдодержавного утворення на теренах України. Саме тому особливої актуальності набуває питання щодо забезпечення їхніх соціальних прав.

Питанням адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО приділяли увагу у своїх роботах В. Гореліков,

Ю. Дмитренко, О. Кондратенко, А. Дорошенко, Т. Мосейчук, С. Трофімов, Г. Смолин, Б. Гамалюк, І. Семенюк, В. Форноляк, Р. Шестерняк та інші, проте ряд аспектів, що стосуються порушеного питання, залишилися поза межами наукових досліджень, у тому числі проблема визначення суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО.

На сьогодні ні в юридичній, ні в доктринальній площині не існує визначення поняття "суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних пільг учасників АТО в Україні", навіть поняття "суб'єкт адміністративно-правових відносин" не має однозначного визначення. Так, на думку С.Г. Стеценко, суб'єкт адміністративно-правових відносин – це суб'єкт адміністративного права, який вступив у конкретні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, і він завжди конкретно визначений [1, с. 83]. В.К. Колпаков стверджує, що суб'єкт адміністративних правовідносин являється фактичним учасником правових зв'язків у сфері управління і обов'язково в них бере участь [2, с. 74–75]. У свою чергу Ю.П. Битяк говорить, що суб'єкти адміністративно-правових відносин є завжди носіями юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими їх наділяють адміністративно-правові норми; адміністративно-правові відносини формуються, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні, і насамперед у зв'язку зі здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій [3, с. 69–70]. Д.Н. Бахрах зазначає, що суб'єктами адміністративних правовідносини є його учасники, тобто ті, хто наділений спеціальною компетенцією з управління (органи управління, посадові особи), або ті, які мають інший адміністративно-правовий статус (громадяни, громадські об'єднання) [4, с. 75]. На наш погляд, найбільш доцільне визначення суб'єктам адміністративно-правових відносин надає Ю.П. Битяк, що наділяє таких суб'єктів юридично-владними повноваженнями щодо інших суб'єктів, якими їх, в свою чергу, наділяють адміністративно-правові норми. Адміністративно-правові відносини формуються, як правило, в особливій сфері суспільного життя – публічному (державному і самоврядному) управлінні і насамперед у зв'язку із здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій. Спираючись на запропоноване науковцем визначення, зазначимо, що суб'єкти адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних пільг учасників АТО в Україні – це реальні учасники суспільних відносин, які є носіями юридично-владних повноважень і виконують владно-розпорядчі функції із забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні.

Отже, ціллю нашого дослідження є дослідження повноважень органів державної влади, які є носіями юридично-владних повноважень і виконують владно-розпорядчі функції із забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні.

Відповідно до ст. 102 Конституції України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР Президент України є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина [5]. Основні повноваження Президента України закріплені у ст. 106 Конституції України. До них, окрім іншого, належать: видача указів і розпоряджень, що стосуються соціального забезпечення учасників АТО; присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів, нагородження державними нагородами, встановлення президентських відзнак та нагородження ними, в тому числі учасників АТО [5]. З метою заохочення військовослужбовців, які залучаються до проведення АТО, Президентом України 19.05.2014 видано Указ № 480 "Про заохочення

військовослужбовців – учасників антитерористичної операції", згідно з яким, зокрема Міністерству оборони України, дозволено під час проведення АТО присвоювати в порядку заохочення військовослужбовцям – учасникам АТО чергові військові звання до полковника (капітана 1 рангу) включно незалежно від займаної посади та строків вислуги у відповідному званні [6]. Крім цього, відповідно до Указу Президента України від 17.02.2016 № 54/2016 "Про відзнаку Президента України "За гуманітарну участь в антитерористичній операції" працівників підприємств, установ та організацій, інших осіб, які залучалися або добровільно забезпечували проведення АТО в Донецькій та Луганській областях, здійснювали волонтерську діяльність, перебуваючи безпосередньо в районі проведення АТО в період її проведення, нагороджено відзнакою Президента України "За гуманітарну участь в антитерористичній операції" [7]. Також відповідно до Указу Президента України від 17.02.2016 № 53/2016 "Про відзнаку Президента України "За участь в антитерористичній операції" з метою гідного відзначення осіб – захисників суверенітету та територіальної цілісності України під час проведення АТО в Донецькій та Луганській областях нагороджено відзнакою Президента України "За участь в антитерористичній операції" [8]. Отже, враховуючи викладені вище повноваження Президента України, які закріплені в Конституції України, Президент України належить до суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні.

Відповідно до ст. 75 Конституції України єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України (далі – ВР України) [5]. Визначення парламенту як органу законодавчої влади зумовлене насамперед назвою однієї з його функцій (законодавчої функції), яка є пріоритетною, провідною, але далеко не єдиною. В адміністративно-правових відносинах у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні ВР України виконує правотворчу функцію, зокрема до її повноважень належить: внесення змін до Конституції України; прийняття законів та постанов; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля та ін. [5, 85]. Наприклад, відповідно до прийнятої ВР України постанови від 29.05.2014 № 1286-VII "Про забезпечення належним медичним обслуговуванням військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу, які зазнали поранення, контузії чи іншого ушкодження здоров'я під час проведення антитерористичної операції на сході України" військовослужбовці Збройних сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, особи рядового, начальницького складу і військовослужбовці Міністерства внутрішніх справ України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, які, захищаючи незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України, брали участь в АТО і зазнали поранень, контузій чи іншого ушкодження здоров'я, мають право на безоплатне медичне обслуговування (лікування, диспансеризацію, медичну реабілітацію та ін.) в клінічній лікарні "Феофанія" Державного управління справами [9]. Постановою також передбачено, що медична допомога зазначеним особам надається закладами охорони здоров'я невідкладно.

Крім цього, зі змісту Конституції України випливає, що ВР України може ухвалювати закони з будь-якого питання за винятком тих, які вирішуються виключно всеукраїнським референдумом та належать до повноважень інших органів державної влади. Виключно законами України відповідно до ст. 92 Конституції України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії

цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки та інше [5]. У сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО ВР України було прийнято низку законів України та внесено значну кількість змін до вже існуючих нормативно-правових документів. Наприклад, основним нормативно-правовим актом, який визначає поняття та зміст статусу ветеранів війни (до яких віднесено учасників АТО), до яких належать: учасники бойових дій, інваліди війни, учасники війни, є Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" [10]. Окрім цього не менш важливим є Закон України від 16.03.2004 № 1603-IV "Про поліпшення матеріального становища учасників бойових дій та інвалідів війни", відповідно до якого учасникам бойових дій та інвалідам війни передбачено щомісячну виплату цільової грошової допомоги на прожиття [11].

Також важливими є зміни, внесені ВР України до законів України в сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО, а саме: Закон України від 07.07.2016 № 1436-VIII "Про внесення зміни до статті 14 Закону України "Про зайнятість населення" щодо додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення" [12]; Закон України від 03.09.2015 № 670-VIII "Про внесення змін до Закону України "Про судовий збір" щодо звільнення від сплати судового збору учасників антитерористичних операцій та членів сімей загиблих" [13]; Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти" [14] та інші.

Отже, враховуючи вищевикладені повноваження ВР України, що стосуються соціального захисту учасників АТО, можна дійти висновку, що ВР України є суб'єктом адміністративно-правових відносинах у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні.

Відповідно до ст. 1 Закону України від 27.02.2014 № 794-VII "Про Кабінет Міністрів України" зазначений орган є вищим органом у системі органів виконавчої влади [15]. До основних завдань Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) належать забезпечення проведення бюджетної політики та соціального захисту населення, затвердження та виконання державних цільових програм в сфері соціального забезпечення, в тому числі щодо учасників АТО [15]. Крім того, КМУ ухвалює рішення щодо призначення та виплати певних соціальних виплат учасникам АТО, наприклад, відповідно до постанови КМУ від 31.03.2015 № 147 "Деякі питання виплати у 2015 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" і "Про жертви нацистських переслідувань" установлено виплату разової грошової допомоги до 5 травня [16]; відповідно до постанови КМУ від 09.04.2014 № 111 "Питання грошового забезпечення військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період" установлено грошове забезпечення військовослужбовцям, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації (до яких належать учасники АТО), на особливий період [17]; відповідно до постанови КМУ від 28.07.2010 № 656 "Про встановлення щомісячної державної адресної допомоги до пенсії інвалідам війни та учасникам бойових дій"

установлено виплату щомісячної державної адресної допомоги до пенсії інвалідам війни та учасникам бойових дій (до яких відносяться учасники АТО) [18]; відповідно до постанови КМУ від 22.07.2015 № 522 "Про особливості оплати праці працівників, які беруть участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції" працівникам установ, закладів та організацій, що фінансуються з бюджету, які беруть участь у забезпеченні проведення АТО безпосередньо в районах її проведення, заробітна плата за фактичний час перебування в таких районах підвищується на 50 відсотків [19]; відповідно до розпорядження КМУ від 11.02.2016 № 149-р "Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сім'ї волонтера, який загинув під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції" виділено 609 тис. гривень для надання одноразової грошової допомоги членам сім'ї волонтера, який загинув під час надання волонтерської допомоги в районі проведення АТО (які також відносяться до учасників АТО) [20] тощо.

Також до повноважень КМУ відносяться питання про порядок надання правового статусу учасникам АТО в Україні. Наприклад, відповідно до постанови КМУ від 20.08.2014 № 413 "Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення" визначено процедуру надання статусу учасника бойових дій та категорії осіб, які мають право на отримання цього статусу [21]; відповідно до постанови КМУ від 23.09.2015 № 739 "Питання надання статусу учасника війни деяким особам" визначено порядок розгляду питань про встановлення статусу учасника війни працівникам підприємств, установ та організацій, які залучалися та брали безпосередню участь у забезпеченні проведення АТО, перебуваючи безпосередньо в районах АТО в період її проведення [22]; відповідно до постанови КМУ від 08.09.2015 № 685 "Про затвердження Порядку надання статусу інваліда війни особам, які отримали інвалідність внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення" визначено процедуру надання статусу інваліда війни та перелік осіб, які мають право на отримання цього статусу [23]; відповідно до постанови КМУ від 23.09.2015 № 740 "Порядок надання статусу особи, на яку поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", деяким категоріям осіб" визначено процедуру надання статусу деяким категоріям осіб (членам сімей загиблих, померлих (тих, що пропали безвісти) осіб) [24]. Таким чином, враховуючи аналіз повноважень КМУ, констатуємо, що КМУ є суб'єктом адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про Службу безпеки України" від 25.03.1992 № 2229-XII, Служба безпеки України (далі – СБУ) – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує державну безпеку України [25]. До основних завдань, які виконує СБУ в сфері соціального забезпечення учасників АТО в Україні, належать: надання особам, які брали участь в АТО (військовослужбовцям СБУ, інших військових формувань, співробітникам правоохоронних органів, особам з числа добровольчих формувань, іншим особам) роз'яснень з питань соціального захисту, пільг і гарантій, передбачених законодавством: надання статусу учасника бойових дій, учасника війни, інваліда війни, особам, на яких поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", грошової допомоги, медичного забезпечення, житла, земельних ділянок, психологічної реабілітації,

соціальної та професійної адаптації; бере участь у розгляді звернень та запитів на інформацію від громадян, громадських та інших організацій з питань соціального захисту осіб, які брали участь в АТО; організація взаємодії комісії з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій у СБУ з міжвідомчою комісією з питань розгляду матеріалів про визнання учасниками бойових дій, комісіями з розгляду зазначених питань в інших військових формуваннях та правоохоронних органах з метою врегулювання спірних питань, пов'язаних з наданням особам, які брали участь в АТО, статусу учасника бойових дій; організовує взаємодію СБУ з органами соціального захисту населення, Пенсійного фонду України, іншими уповноваженими органами, а також волонтерами, волонтерськими організаціями, залученими до заходів щодо соціальної реабілітації і адаптації учасників АТО, громадськими об'єднаннями та окремими громадянами в питаннях з соціального захисту учасників АТО і членів їх сімей; висвітлює питання законодавчого забезпечення реалізації державної політики у сфері соціального захисту учасників АТО, у тому числі проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи. Отже, можна дійти висновку, що СБУ належить до суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО [26].

Відповідно до Указу Президента України "Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України" від 06.04.2011 № 406/2011 Міністерство оборони України (далі – Міноборони України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [27]. Міноборони України відповідно до покладених на нього завдань: здійснює відповідно до законодавства правовий і соціальний захист військовослужбовців, резервістів Збройних Сил, військовозобов'язаних, призваних на збори, членів їх сімей та працівників Збройних Сил, розробляє програми соціального розвитку Збройних Сил; визначає порядок надання медичної допомоги у Збройних Силах; визначає порядок санаторно-курортного лікування військовослужбовців та ветеранів військової служби, членів їх сімей, ветеранів війни, працівників Збройних Сил та інших категорій громадян, яким законодавчо надано право користування закладами охорони здоров'я Міноборони України; готує та подає КМУ пропозиції щодо умов оплати праці працівників Збройних Сил та грошового забезпечення і заохочення військовослужбовців Збройних Сил, військовозобов'язаних та резервістів, розмірів посадових окладів працівників і військовослужбовців Збройних Сил з урахуванням складності, відповідальності і специфіки їх роботи та умов служби, встановлює порядок виплати грошового забезпечення; розробляє, подає на затвердження до Кабінету Міністрів України та впроваджує Комплексну програму забезпечення житлом військовослужбовців та членів їх сімей; присвоює в установленому порядку військові звання та вносить Президентові України подання про присвоєння військових звань особам вищого офіцерського складу Збройних Сил; установлює заохочувальні відзнаки Міноборони України та здійснює нагородження ними військовослужбовців та інших осіб; установлює статус учасника бойових дій та видає відповідні документи військовослужбовцям Міноборони України та Збройних Сил тощо [27]. Крім цього, Міноборони України здійснює соціальний захист військовослужбовців – учасників АТО, а саме відповідно до наказу Міноборони України від 27.01.2016 № 44 "Про особливості виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України в 2016 році" військовослужбовцям, які беруть безпосередню участь в АТО, встановлено першочерговість щодо виплати грошового забезпечення [28]. Крім цього, відповідно до наказу Міноборони України

від 02.02.2015 № 49 “Про особливості виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій” затверджено порядок та умови виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу та резервістам, механізм підтвердження виконання окремих завдань під час безпосередньої участі у воєнних конфліктах чи АТО, інших заходах в умовах особливого періоду [29]. Враховуючи це, можна сказати, що Міноборони України належить до суб’єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО.

Відповідно до постанови КМУ від 28.10.2015 № 878 “Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України” цей орган є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України [30, ст. 1]. Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України) відповідно до покладених на нього завдань: розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, ефективне використання сил і засобів Національної гвардії під час проведення АТО; організовує систему психологічного забезпечення військовослужбовців Національної гвардії і забезпечує її функціонування; взаємодіє в межах повноважень, передбачених законом, з органами державної влади з питань соціального захисту та пенсійного забезпечення працівників МВС, військовослужбовців Національної гвардії та членів їх сімей, а також працівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовує і координує Міністр; вживає в межах повноважень, передбачених законом, заходів до забезпечення правового і соціального захисту працівників МВС, військовослужбовців та працівників Національної гвардії, пенсіонерів із числа військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, членів їх сімей, розробляє пропозиції із зазначених питань і вносить їх на розгляд відповідних органів тощо [30, ст. 4]. У межах компетенції за напрямом соціального забезпечення учасників АТО в Україні МВС України сприяє лікуванню і реабілітації учасників АТО; здійснює комплекс заходів по забезпеченню роботою, насамперед тих, хто став інвалідом; допомагає в оформлені статусу учасника бойових дій [31]. Крім цього, МВС України здійснює заходи щодо грошового забезпечення учасників АТО, а саме відповідно до наказу МВС України від 17.05.2016 № 385 “Про затвердження Інструкції про порядок та умови виплати винагороди особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту за безпосередню участь в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду” за безпосередню участь в АТО або інших заходах в умовах особливого періоду передбачається винагорода [32].

Отже, проаналізувавши повноваження МВС України у сфері соціального забезпечення учасників АТО, можна віднести МВС України до суб’єктів адміністративно-правових відносин у сфері соціального забезпечення учасників АТО в Україні.

Відповідно до Положення про Міністерство соціальної політики в Україні, затвердженого Постановою КМУ від 17.06.2015 № 423, Міністерство соціальної політики України (далі – Мінсоцполітики України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ і який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни та учасників АТО, зокрема забезпечення їх психологічної реабілітації, санаторно-курортного лікування, технічними та іншими засобами

реабілітації, житлом, надання освітніх послуг, організації поховання, соціальної та професійної адаптації військовослужбовців, які звільняються, осіб, звільнених з військової служби, та учасників АТО; проводить моніторинг стану дотримання вимог законодавства щодо соціального захисту осіб, на яких поширюється дія Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" в тому числі учасників АТО [33]. Отже, Мінсоцполітики України відноситься до суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері соціального забезпечення учасників АТО в Україні.

Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОЗ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, протидії їх незаконному обігу, а також забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення [34, с. 1]. Крім цього, МОЗ України надає медичну та гуманітарну допомогу учасникам АТО в зоні АТО. Відповідно до наказу МОЗ України від 19.06.2015 № 351 "Про затвердження Плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції" МОЗ України забезпечує організацію надання санаторно-курортних послуг учасникам бойових дій та інвалідам війни з числа учасників АТО у санаторіях, що належать до сфери управління центральних органів виконавчої влади, або за рахунок коштів бюджетної програми "Забезпечення постраждалих учасників антитерористичної операції санаторно-курортним лікуванням"; розробляє та затверджує методичні рекомендації щодо надання психологічної допомоги демобілізованим військовослужбовцям, їх родинам, а також членам сімей загиблих (померлих) військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та працівників, які брали участь в АТО; забезпечує надання психологічної допомоги демобілізованим військовослужбовцям у закладах охорони здоров'я; забезпечує методичний супровід створення регіональних центрів психологічної реабілітації і лікування, служб соціально-психологічного відновлення учасників АТО на базі діючих установ і закладів охорони здоров'я та соціального захисту із залученням до їх роботи висококваліфікованих спеціалістів, волонтерів, запроваджує в таких центрах сучасних апробованих методик відновлення рівня соціального функціонування та підвищення якості життя демобілізованих військовослужбовців; забезпечує супроводження з вирішення соціальних питань учасників АТО, які перебувають на лікуванні та реабілітації у військових госпіталях та інших закладах охорони здоров'я, та соціального супроводу осіб з інвалідністю за місцем проживання, а також інформування щотижня Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції про проведену роботу [35]. Отже, здійснивши аналіз повноважень МОЗ України у сфері соціального забезпечення учасників АТО в Україні, можна дійти висновку, що МОЗ України належить до суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що до суб'єктів адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України,

Служба безпеки України, Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство охорони здоров'я України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

3. *Битяк Ю.П.* Адміністративне право України:підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

4. *Бахрах Д.Н.* Административное право: учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 368 с.

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

6. Про заохочення військовослужбовців – учасників антитерористичної операції : Указ Президента України від 19.05.2014 № 480/2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 42. – С. 7. – Ст. 1111.

7. Про відзнаку Президента України "За гуманітарну участь в антитерористичній операції" : Указ Президента України від 17.02.2016 № 54/2016 // Офіційний вісник Президента України. – 2016. – № 7. – С. 19. – Ст. 149.

8. Про відзнаку Президента України "За участь в антитерористичній операції" : Указ Президента України від 17.02.2016 № 53/2016 // Офіційний вісник Президента України. – 2016. – № 7. – С. 15. – Ст. 148.

9. Про забезпечення належним медичним обслуговуванням військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу, які зазнали поранення, контузії чи іншого ушкодження здоров'я під час проведення антитерористичної операції на сході України : Постанова Верховної Ради України від 29.05.2014 № 1286-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 27. – Ст. 928.

10. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.

11. Про поліпшення матеріального становища учасників бойових дій та інвалідів війни : Закон України від 16.03.2004 № 1603-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 25. – С. 1040. – Ст. 347.

12. Про внесення зміни до статті 14 Закону України "Про зайнятість населення" щодо додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню учасників бойових дій, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення : Закон України від 07.07.2016 № 1436-VIII // Офіційний вісник України від 12.08.2016. –2016. –№ 61. – С. 11. – Ст. 2073.

13. Про внесення змін до Закону України "Про судовий збір" щодо звільнення від сплати судового збору учасників антитерористичних операцій та членів сімей загиблих : Закон України від 03.09.2015 № 670-VIII // Відомості Верховної Ради України від 06.11.2015. – 2015. – № 45. – С. 2334. – Ст. 408.

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти : Закон України від 14.05.2015 № 425-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 30. – Ст. 271.

15. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

16. Деякі питання виплати у 2015 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту" і "Про жертви нацистських переслідувань" : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.03.2015 № 147 // Офіційний Вісник України. – 2015. – № 27. – С. 11. – Ст. 778.

17. Питання грошового забезпечення військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.04.2014 № 111 // Офіційний Вісник України. – 2014. – № 34, – С. 74. – Ст. 910.

18. Про встановлення щомісячної державної адресної допомоги до пенсії інвалідам війни та учасникам бойових дій : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.2010 № 656 // Офіційний Вісник України. – 2010. – № 57, – С. 78. – Ст. 1968.

19. Про особливості оплати праці працівників, які беруть участь у забезпеченні проведення антитерористичної операції : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2015 № 522 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 60. – С. 85. – Ст. 1976.

20. Про виділення коштів для надання одноразової грошової допомоги членам сім'ї волонтера, який загинув під час надання волонтерської допомоги в районі проведення антитерористичної операції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.02.2016 № 149-р // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 48.

21. Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 413 // Офіційний Вісник України. – 2014. – № 73. – С. 54. – Ст. 2068.

22. Питання надання статусу учасника війни деяким особам : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 № 739 // Офіційний Вісник України. – 2015. – № 78. – Ст. 2604.

23. Про затвердження Порядку надання статусу інваліда війни особам, які отримали інвалідність внаслідок поранення, контузії або каліцтва, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2015 № 685 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 74. – С. 53. – Ст. 2434.

24. Порядок надання статусу особи, на яку поширюється чинність Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", деяким категоріям осіб" : Постанова Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 № 740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : dsvv.gov.ua/kabinet-ministriv-ukrajiny.

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

26. Служба безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ssu.gov.ua/ua/pages/151.

27. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 406/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – С. 153. – Ст. 1240.

28. Про особливості виплати грошового забезпечення військовослужбовцям Збройних Сил України в 2016 році : Наказ Міністерства оборони України від 27.01.2016 № 44 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/nakazi-ministra-oboroni-ukraini/nakazi-ministerstva-oboroni-ukraini-za-2016-rik.html.

29. Про особливості виплати винагород військовослужбовцям, особам рядового і начальницького складу в особливий період та під час проведення антитерористичних операцій : Наказ Міністерства оборони України від 02.02.2015 № 49 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 9. – С. 142. – Ст. 260.

30. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – С. 43. – Ст. 2972.

31. У МВС створили Управління у справах учасників АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://espreso.tv/news/2015/12/25/u_mvs_stvoryly_upravlinnya_u_spravakh_uchasnykiv_ato.

32. Про затвердження Інструкції про порядок та умови виплати винагороди особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту за безпосередню участь в антитерористичній операції, інших заходах в умовах особливого періоду : Наказ МВС України від 17.05.2016 № 385 // Офіційний вісник України від 24.06.2016. – 2016. – № 47. – С. 510. – Ст. 1714.

33. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 № 423 // Офіційний Вісник України. – 2015. – № 51. – С. 52. – Ст. 1655.

34. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.03.2015 № 267 // Офіційний вісник України від 22.05.2015. – 2015. – № 38. – С. 86. – Ст. 1141.

35. Про затвердження Плану заходів щодо медичної, психологічної, професійної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19.06.2015 № 351 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20150619_0351.html.

Отримано 29.08.2016

УДК 340.5

Н.М. Наумова,
здобувач Харківського національного
університету внутрішніх справ

СУЧАСНІ НАУКОВО-КОНЦЕПТУАЬНІ ПІДХОДИ ДО ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕДОТОРКАННОСТІ ЖИТЛА В ЮРИСПРУДЕНЦІЇ ІСПАНІЇ ТА ПОРТУГАЛІЇ

У статті проаналізовано наукові підходи вчених-правознавців Іспанії та Португалії до проблеми забезпечення права людини на недоторканність житла, розглянуто елементи права на недоторканність житла як фундаментального права людини, а також випадки обмеження цього права. Досліджено наукові концепти та судову практику в частині інтерпретації поняття "житло", умови правомірності проведення слідчих та інших процесуальних дій у житлі.

Ключові слова: *основні (фундаментальні) права людини; обмеження прав людини; приватне життя; право людини на недоторканність житла; житло; місце проживання; конфіденційність; небажане проникнення; обшук; докази, отримані незаконним шляхом; затримання злочинця на місці вчинення злочину ("на гарячому"); громадська безпека.*

В статье проанализированы научные подходы ученых-правоведов Испании и Португалии к проблеме обеспечения права человека на неприкосновенность жилища, рассмотрены элементы права на неприкосновенность жилища как фундаментального права человека, а также случаи ограничения этого права. Исследованы научные концепты и судебная практика в части интерпретации понятия "жилище", условия правомерности проведения следственных и других процессуальных действий в жилье.

Ключевые слова: *основные (фундаментальные) права человека; ограничения прав человека; частная жизнь; право человека на неприкосновенность жилища; жилье; место жительства; конфиденциальность; нежелательное проникновение; обыск; доказательства, полученные незаконным путем; задержания преступника на месте совершения преступления ("на горячем"); общественная безопасность.*

Paper analyzes the scientific approaches of scientists-jurists of Spain and Portugal to the problem of ensuring the human right to inviolability of the home, reviews the elements of the right to inviolability of the home as a fundamental human right, as well as the cases of restriction of this right. It is examined the scientific concepts and jurisprudence in their interpretation of the term "home", the conditions for the lawfulness of conducting investigative and other procedural actions in the housing.

Keywords: *basic (fundamental) human rights; limitation of human rights; privacy; right to inviolability of the home; accommodation; location; privacy; unwanted entry; search warrant; evidence obtained by illegal means; the arrest of the offender at the scene of the crime ("hot"); public security.*

Залучення України до єдиного європейського інтелектуального та правового простору, гармонізація її законодавства з законодавством ЄС неможливі без опанування найбільш значимих досягнень юриспруденції цих країн, де вагоме місце посідає передова юридична думка – юридичні школи, науково-концептуальні

напрацювання вчених, які займаються правозахисною тематикою. Слід констатувати, що в умовах сьогодення у вітчизняній юридичній науці поступово здійснюються певні позитивні кроки у цьому напрямі. З розвитком інтернет-технологій українські дослідники та вчені отримали можливість вільного та унікального користування фондами електронних каталогів та бібліотек європейських країн, де мовою оригіналу можна ознайомитися з чималою кількістю різноманітних правничих текстів (нормативно-правових актів, наукових статей та праць монографічного характеру).

Водночас треба зазначити, що у вітчизняній юриспруденції все ж не вистачає відповідних напрацювань, де були б всебічно розкриті та проаналізовані наукові підходи вчених з країн Європейського Союзу з питання гарантування недоторканності житла. Частково це пояснюється відсутністю якісних перекладів українською мовою відповідних праць. Також, на жаль, неможливо заперечувати інертність українських правознавців у цій площині.

Маємо звернути увагу на те, що сьогодні в нашій країні існує чимала кількість наукових коментарів та публікацій (у тому числі й зарубіжних), в яких аналізуються Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (скорочено Європейська Конвенція з прав людини), практика діяльності Європейського суду з прав людини. Разом з тим, цей досвід гарантування недоторканності житла не обмежується тільки вивченням практики такої безсумнівно поважної інституції, як Європейський суд з прав людини, відповідних положень зазначеної Конвенції, а, навпаки, здебільшого концентрується навколо діяльності національних судових та правоохоронних органів країн ЄС, чисельних юридичних шкіл. У цьому сенсі в Україні сьогодні є широке поле для всебічного аналізу досягнень європейських учених у зазначеному напрямі.

В іспанській юриспруденції питанню забезпечення недоторканності житла присвячено праці Хав'єра Матіа (Javier Matia) – "Фундаментальне право на недоторканність житла" (El derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio), видана у Мадриді у 1997 році; Хосе Антоніо Гонзалеса Мартінеса (Jose Antonio Gonzalez Martinez) – "Недоторканність житла".

Також зазначену проблему охарактеризовано у Коментарі до Конституції Іспанії, підготовленому Антоніу Бланко Хіменесем, Гонсало Хіменесем Бланком, Пабло Майором, Лукасом Осоріо, виданому у Мадриді в 1995 році, (Jimenez Blanco, Antonio / Jimenez Blanco, Gonzalo / Mayor, Pablo / Osorio, Lucas. "Comentario a la Constitucion. La Jurisprudencia del Tribunal Constitucional". Editorial Centro de Estudios Ramon Areces, S.A. Madrid, 1995).

Разом з цим, проблематика забезпечення недоторканності житла в Іспанії є предметом наукового дослідження фахівців у галузі кримінального процесу, про що свідчить монографічне дослідження Луїса Уріарте Валіенте (Luis M. Uriarte Valiente) та Томаса Фарто Пьяй (Tomas Farto Piay) "Іспанський кримінальний процес: систематизована юриспруденція" (El proceso penal Espanol: jurisprudencia sistematizada), котре вийшло друком у Мадриді в 2007 році.

У португальській юридичній науці проблематику недоторканності житла висвітлено у публікаціях Антоніу Франсиско де Соузи (Antonio Francisco de Sousa) "Питання проникнення у домоволодіння (житло) за законодавством про поліцію" (Entrada e busca domiciliarias no Direito Policial), Сюзани Христини Маркес Бранко Фідальго (Susana Cristina Marques Branco Fidalgo) "Обшук за місцем проживання та принцип недоторканності житла" (BUSCAS DOMICILIARIAS E o Principio da Inviolabilidade do Domicilio), Бруно Гомеса Мачадо (Bruno Gomes Machado) "Недоторканність житла та можливість проведення пошуку та затримання у нічний час" (A inviolabilidade de domicilio e a possibilidade

de busca e apreensao e diligencias durante a noite), Ани Ізабель да Сільви Бріто (Ana Isabel da Silva Brito) "Правове становище обшуку домоволодіння як засобу отримання доказів" (As buscas domicilбrias como meio de obtenзго de prova: O Seu Regime Jurнdico).

Метою статті є аналіз науково-концептуальних надбань іспанських та португальских вчених-правознавців у царині забезпечення недоторканності житла з метою подальшого розвитку вітчизняної наукової концепціїї забезпечення недоторканності житла.

На сьогодні європейськими вченими сформовано єдину (універсальну) концепцію недоторканності житла, котра полягає у тому, що право людини на недоторканність житла вважається базовим, конституційним правом людини. Його обмеження допускається, але за певних умов, котрі визначені на конституційному рівні, а подальшу деталізацію такі обмеження набувають, як правило, у кримінально-процесуальному законодавстві або законодавстві про порятунок від стихійних лих та надзвичайних ситуацій.

Крім конституційно-правових гарантій забезпечення недоторканності житла, загадане право людини охороняється за допомогою норм кримінального та цивільного права.

Перед тим, як безпосередньо перейти до аналізу та характеристики наукових концептів іспанських та португальських вчених з проблематики забезпечення недоторканності житла, необхідно звернути увагу на декілька методологічних передумов, які сприяють всебічному розумінню суті та змісту юридичної парадигми недоторканності житла.

По-перше, у європейській юриспруденції словосполучення, "основні права", "фундаментальні права", "основоположні права" мають однакове юридичне навантаження.

По-друге, основоположні права, в тому вигляді, в якому вони закріплені в Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і випливають із спільних для держав-членів ЄС конституційних традицій, визнаються загальними принципами права ЄС (що ставить їх в ієрархії джерел права ЄС на друге місце після його установчих договорів) [1, с. 10; 2, с. 112].

Отже, з цієї точки зору юридично синонімізуються такі поняття, як право людини на недоторканність житла та принцип забезпечення недоторканності житла.

У своєму коментарі до Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод від четвертого листопада 1950 р. проф. Жан-Франсуа Ренуччі (Jean-Francois Renucci) зазначає, що недоторканність житла є складовою недоторканності приватного життя [3, с. 41].

Ті ж самі погляди поділяють й деякі іспанські вчені. Зокрема, Хосе Антоніо Гонсалес Мартінес з Університету Мігеля Ернанлеся Елче зазначає, що одним із важливих проявів права на недоторканність приватного життя є недоторканність житла [4]. На думку цього вченого, недоторканність житла є істинним фундаментальним правом людини, створеним для забезпечення певного рівня конфіденційності. У цих межах людина сама собі обирає, до якої міри вона бажає не сприймати зовнішній простір. У цьому сенсі житло є тим самим простором, де людина проявляє свою інтимну свободу [4].

Правила щодо недоторканності житла мають широкий зміст та численні гарантії, котрі включають в себе право накладати вето на всі види інвазій, у тому числі ті, що зроблені без прямого проникнення до житла за допомогою механічних, електронних та інших подібних пристроїв [4].

Отже, недоторканність житла має секретний характер. Її головною та кінцевою метою є повага сфери приватного та сімейного життя, котре вилучене (або має бути вилученим) з чужого знання та втручання інших, за виключенням дозволу зацікавленої сторони [4].

Зміст та характер права на недоторканність житла полягає у тому, що будь-хто не повинен відчувати (терпіти) втручання у будь-яку галузь приватного життя, коли небажані втручання відбуваються у домашніх умовах або під час особистого спілкування. Це право є своєрідним продовженням, реалізацією базового права людини на особисту та сімейну таємницю, а також права на таємницю комунікацій [4].

Недоторканність житла означає, що жодний пошук, запис того, що відбувається у житлі за допомогою технічних засобів; будь-яке проникнення до житла не може бути здійснене без згоди власників житла чи його законних володарів. Не потребує згоди власника житла або його законного володаря втручання або проникнення до нього, котре здійснюється у судовому порядку або якщо у житлі вчинений особливо тяжкий злочин [4].

Разом з тим, протилежну точку зору на це питання має інший іспанський вчений, Мануел Арагон Рейс (Manuel Aragon Reyes). Він вважає, що право людини на недоторканність житла та право людини на недоторканність приватного життя є абсолютно різними за змістом та обсягом. Погоджуючись з тим, що між приватним життям та недоторканністю житла (як певними правами людини) існує щільний зв'язок, цей вчений наголошує на тому, що житло залишається недоторканим навіть тоді, коли в ньому немає його власника (володаря). У той же час, людині, яка знаходиться у громадському місті, завжди гарантується недоторканність її приватного життя, фізичний імунітет. Також Мануел Арагон Рейс вважає, що юридично некоректним виглядає проведення ідентифікації адреси постійного проживання людини через поняття "приватне життя" [5].

Поряд з цим, Мануел Арагон Рейс вважає, що зміст права людини на недоторканність житла виявляється у тому, щоб насамперед створити імунітет від небажаного проникнення до житла агентів держави, за виключенням, коли представники державних органів потрапляють до приміщення на підставі судової санкції [5].

Коротко підсумовуючу вищевказане, маємо погодитися з думкою вітчизняного вченого В.О. Серьогіна, який в цьому контексті зазначив, що філософсько-теоретичний і конституційно-правовий дискурс щодо "прайвесі" породив чимало концепцій, що намагаються виявити спільний знаменник цього феномену [6, с. 6].

Проте в юридичній літературі "прайвесі" розглядають здебільшого з точки зору його конкретних проявів, без виходу на концептуальний рівень. Своєю чергою, механізм реалізації права на недоторканність приватного життя, аби бути цілісним та ефективним, повинен спиратися на міцну концептуальну базу, яка б давала змогу надавати відповіді на конкретні питання швидкоплинної політико-правової дійсності [6, с. 6].

Продовжуючи аналіз напрацювань іспанських вчених у царині недоторканності житла, ще раз слід звернути увагу на погляди Хосе Антоніо Гонсалеса Мартінеса, який вважає, що вилученнями з принципу недоторканності житла у Іспанії є такі випадки, як:

примусове проникнення до житла на підставі судового рішення тоді, коли маються розумні підстави для цього;

затримання злочинця у приміщенні на гарячому під час безпосереднього вчинення ним злочину [4].

При цьому, саме у Конституції Іспанії, на відміну від конституцій інших європейських країн, не передбачено юридичної можливості легітимного порушення права людини на недоторканність житла з мотивів забезпечення громадської безпеки та здоров'я населення, необхідності подолання стихійного лиха [4].

В той же час, як констатує Хосе Антоніо Гонсалес Мартінес, термін "затримання на гарячому" є недостатньо ясним, а Конституційний суд Іспанії звернув увагу на те, що ані у Конституції Іспанії, ані в Органічному законі Іспанії від 21.02.1992 № 1/1992 "Про захист громадської безпеки" немає дефініції поняття "затримання на гарячому" [4].

Враховуючи те, що підставами для примусового проникнення до житла є тільки передбачені у Конституції Іспанії та в Органічному законі Іспанії від 21.02.1992 № 1/1992 "Про захист громадської безпеки", Хосе Антоніо Гонсалес Мартінес наголошує, що Конституційний суд дійшов висновку про те, що примусове проникнення до житла у випадку затримання на гарячому означає, що законною причиною до примусового проникнення до житла має вважатися наявність достовірної інформації, що в ньому вчиняється будь-який злочин, пов'язаний із зберіганням токсичних ліків, наркотичних засобів або психотропних речовин. Крім цього термінове втручання агентів необхідне для запобігання завершеного злочину, для унеможливлення втечі злочинця або у випадку, коли сліди та знаряддя злочину можуть зникнути [4].

Як зазначає Хав'єр Матіа, з точки зору іспанського кримінального процесуального права "затримання на гарячому" (затримання з "полічним") вважається технічним поняттям. Його ключовою рисою є те, що воно не може бути підведене під чіткі межі конкретних процесуальних термінів [7, с 291].

Своєю чергою, Хосе Антоніо Гонсалес Мартінес звертає увагу на те, що конституційне поняття "місце проживання" є значно ширшим за змістом ніж ті аналогічні терміни, що вживаються у цивільному, кримінальному, адміністративному та податковому законодавстві Іспанії [4].

При цьому конституційне поняття "місце проживання" та поняття "юридична адреса" збігаються. Під останньою розуміється те місце, де людина не тільки проводить ніч, тобто відпочиває, але й те місце, де виконуються звичайні щоденні дії, обмежений простір, закрита площа, створена людиною для того, що здійснювати там свою діяльність [4].

Луїс Маріа Уріарте Валіенте (Luis Maria Uriarte Valiente) та Томас Фарто Пьяй (Tomas Farto Piay), досліджуючи кримінально-процесуальні аспекти забезпечення права людини на недоторканність житла у Іспанії, звертають увагу на декілька рішень Верховного суду Іспанії. Вони зазначають, що в Рішенні Верховного суду Іспанії від 28 листопада 1987 року вказано, що місцем проживання є те, котре використовується для відпочинку, догляду за людьми, які здебільшого перебувають вдома. Водночас, у Рішенні Верховного суду Іспанії від 28 жовтня 1980 року вказується на те, що житло – це всі або декілька кімнат будинку, що поєднані між собою, мають внутрішній зв'язок, призначені для постійного та викного обслуговування тих, хто в ньому мешкає [8, с. 263].

У Рішенні Верховного суду Іспанії від 14 січня 1992 року вказується, що з моменту набуття чинності Конституції Іспанії під захистом статті 18, котра гарантує недоторканність житла, тепер перебувають й ті приміщенні, де протягом ночі знаходяться (зберігаються постійно або періодично) особисті речі. Такі приміщення мають відношення до простору конфіденційності, оскільки вони призначені для того, щоб виключити перебування в них сторонніх осіб. Таким приміщенням, зокрема, може бути номер у готелі [8, с. 264].

Також маємо зазначити, що Луїс Маріа Уріарте Валіенте та Томас Фарто Пьяй звертають увагу на Рішення Верховного суду Іспанії від 19 грудня 1996 року, де вказано, що право на недоторканність житла є природним правом людини. Це пояснюється тим, що міцне чи крихке, випадкове або тимчасове житло стає саме тим місцем, в якому можна довести певний юридичний факт. Він виявляється в тому, саме за своїм розсудом конкретна людина вирішила тільки тут розвивати своє приватне життя, тобто таке, що належить тільки їй одній, може вважатися її офіційною адресою. При цьому це місце знаходження не варто плутати з правом власності [8, с. 265].

Отже, під конституційним захистом знаходиться будь-яке житло, незалежно від його соціального статусу та інших характеристик. Це може бути розкішний палац або намет, халупа [8, с. 267]. Також конституційні гарантії недоторканності житла поширюються й на каюти кораблів. Аргументацію на користь цього Верховний суд Іспанії навів у своєму Рішенні № 1009/2006 від 18 жовтня 2006 року, де зазначив, що каюта корабля – це окреме місце, де кожний з членів екіпажу або пасажир незалежно один від одного мають можливість забезпечити умови свого приватного життя у тій мірі, в якій вони самі собі побажають [8, с. 273].

Також іспанськими вченими звертається увага на те, що відповідно до Рішення Верховного суду Іспанії від 16 січня 2002 року потрапляння (проникнення) та пошук з метою виявлення слідів злочину та подальшої відповідної фіксації доказів в туалетах, розташованих у громадських установах, не потребує спеціальних юридичних формальностей, подібних тим, що необхідні для проведення певних процесуальних дій у житлі. Це в жодному разі не зачіпає особистих прав людини та не має жодного відношення до її приватного життя, оскільки туалети у громадських установах призначені для об'єктивних певних природних потреб людини. Отже, режим конституційного захисту житла на такі приміщення не поширюється [8, с. 273].

Ураховуючи той факт, що в Іспанії легалізована проституція, а будинки розпусти існують офіційно, Верховний суд Іспанії у своєму Рішенні № 484/2004 від 16 квітня 2004 року встановив, що конституційні гарантії недоторканності житла не поширюються на подібного роду заклади [8, с. 272]. Аргументацією, яка обґрунтовувала позицію суду, стали умовиводи суддів про те, що подібні заклади є відкритими. Отже, вони призначені для своєрідної практики відносин між людьми різної статі.

Поряд з цим, такі місця не можуть вважитися місцем проживання, через те в них не може бути захищено особисте життя людини, третім особам завжди відомо цілі та причини, з яких ті чи інші люди знаходяться у цих закладах [8, с. 272].

Характеризуючи стан наукового забезпечення проблематики гарантування недоторканності житла у Португалії, слід зазначити, що наукові пошуки із зазначеного питання відбуваються в межах конституційного права, кримінального процесуального та кримінального права.

Португальський дослідник Марсело Каетано наголошує на тому, що право людини на недоторканність житла у цій країні має глибинне історичне підґрунтя та походження, черпає свою суть зі стародавніх традицій, звичаїв та неформальних правил, які базуються на древньоримському постулаті (Pax domestica), що означає "Мир вашому дому" або те, що у домі завжди повинна бути тиша та спокій. Традиція захисту своєї домівки, її оберігання від сторонніх осіб у Португалії завжди була особливо сильною у сільській місцевості [9, с. 117].

Протягом багатьох сторіч існувало неписане правило про те, що дім, в якому навіть ворог чи злочинець знайшли притулок, є непідступним для його неприятелів. Якщо хтось буде намагатися проникнути до домівки без доброї волі власника, то має бути покараним за це, незважаючи на те, що у житлі можуть переховуватися й озброєні особи [9, с. 117].

Тому у Конституції Португалії 1822 року було записано, що дім для кожного португальця є його непорушним притулком. Уночі до дому не може потрапити стороння особа, за випадком згоди власника або наявності претензії всередині або для захисту від пожежі та підтоплення [9, с. 117].

Враховуючи це, стає цілком зрозумілим, що традиційний уклад життя португальського народу вплинув на те, що протягом тривалого часу у цій країні порушення недоторканності житла у нічний час було неможливим.

Антоніо Франсіско де Соуза наголошує на тому, що питання про проникнення до приміщення та проведення обшуку в ньому є одним із найбільш типових для поліції. Водночас, воно є досить чуттєвим для громадян, оскільки стосується сфери забезпечення недоторканності житла. Для забезпечення режиму законності у державі сучасні конституції надають житлу (дому) особливий захист з боку держави. Тим не менш, приватне житло, окремий будинок не може бути перетворений на святилище злочину та злочинності або приховування незаконних ситуацій. Житло може бути джерелом небезпеки для значної кількості законних інтересів третіх осіб. Тому необхідно робити виключення з принципу недоторканності житла [10, с. 219].

Канотільйо Гомес та Вітал Морейра у своєму коментарі до Конституції Португалії звертають увагу на те, що тільки з прийняттям Конституційного закону від 12.12.2001 № 1/2001 у Португалії було розширено коло умов та підстав для обмеження права людини на недоторканність житла [11, с. 542].

До перегляду Конституції Португалії порушення права людини на недоторканність житла у нічний час було взагалі заборонено, отже недоторканність житла була абсолютною. З прийняттям зазначеного Закону за наявності судової санкції, а у випадку гострої необхідності й без неї, правоохоронні органи можуть потрапляти до житла без згоди проживаючих, якщо необхідно припинити насильницький злочин або злочини, що вчиняються організованою злочинністю, такі як тероризм, торгівля людьми та зброєю, затримати злочинця на гарячому в момент вчинення ним злочину [11, с. 542].

Ана Луїза Піннто звертає увагу на те, що за статтею 177 Кримінально-процесуального кодексу Португалії обшук у житлі може проводитися в інтервалі між 7 годиною ранку та 21 годиною вечора. Підставою для цієї процесуальної дії можуть бути санкція судді або необхідність затримання поліцією особи на місці вчинення злочину. Водночас, вилученнями із зазначеного правила, котрі припускають легальну можливість проведення обшуку у нічний час є проникнення поліції до житла з метою затримання злочинця під час вчинення ним злочину, вчинення злочинних дій представниками організованої злочинності, вчинення тяжких злочинів, в тому числі суспільно небезпечних дій, котрі кваліфікуються як тероризм, торгівля людьми, зброєю та наркотиками. Правовий режим обшуку, визначений у статті 177 Кримінально-процесуального кодексу Португалії, встановлений відповідно до вимог та правил Конституції Португалії, котра виходить із того, що недоторканність житла в Португалії забезпечується найвищими (конституційними) гарантіями [12, с. 54].

Жоау Коррейя Конде констатує, що гідність людини є однією з основ Португальської Республіки, на якій базується демократичний та правовий закон.

Поряд з цим, Конституцією Португалії захищаються інші найбільш важливі прояви особистості через істинні та фундаментальні права, такі як конфіденційність приватного та сімейного життя, недоторканність житла [13, с. 47].

Ана Ісабель да Силва Бріто вважає, що забезпечення інтимності, недоторканності приватного життя людини та недоторканність житла щільно пов'язані один з одним [14, с. 21].

Цю точку зору поділяють Інго Фольфганг Сарле та Хайме Вейнгратнер Нето, які зауважують, що недоторканність житла має велике значення для гідності особи, вільного розвитку людської особистості. Дійсно, інтимність дому, її непорушність забезпечує зв'язок зі сферою приватного та сімейного життя, гарантує поважне місце у галузі так званих прав особистої недоторканності [15, с. 545].

Також ці вчені звертають увагу на те, що згадане право щільно пов'язане з таким фундаментальним положенням кримінального процесу, котре одночасно є принципом та фундаментальним правом людини, як неприпустимість використання незаконно отриманих доказів (прим. авт.: у буквальному перекладі цієї статті з португальської мови українською це положення звучить наступним чином: право на захист від "брудних доказів", отриманих в результаті втручання у сферу захисту основного права людини) [15, с. 545].

Також необхідно звернути увагу на те, що у португальській юридичній літературі, коли йде мова про гарантії недоторканності житла, акцентується увага на чисельних інтерпретаціях поняття "житло".

Зокрема, Антоніо Франсіско де Соуза звертає увагу на те, що у Португалії законодавство про поліцію та поліцейське право в цілому не оперує поняттям "житло". За відсутності у зазначеному законодавстві таких понять як "житло", "дім", "місце проживання" вони мають бути витягнуті з Конституції та інших актів законодавства. Це означає, що поняття "місце проживання" та "житло" мають дуже широку інтерпретацію. Під ними вважаються не тільки обмежені простори, котрі слугують людям основою свого приватного життя у традиційному розумінні (квартири, приватні будинки), але й за певних умов робітничі приміщення, офіси, гаражі, магазини, сходи, внутрішні дворики, готельні номери, номери бізнес-класу яхт, кемпінги, підвали, суміжні кімнати, коридори [10, с. 220].

Ана Ісабель да Силва Бріто також зазначає, що в Португалії немає універсального визначення поняття "житло", котре підходить для всіх галузей законодавства. У Конституції Португалії також не розкривається зміст зазначеного поняття. Критерії, за допомогою яких формулюється поняття "житло" у кримінальному праві, мають відмінності від тих характеристик, які використовуються у цивільному праві для розуміння поняття "житло".

Вона вказує на те, що етимологічно це поняття походить від поняття "дім, домівка" (domicilium), котре існувало ще з часів римського права. В основу юридичних критеріїв визначення поняття "житло" покладено здоровий глузд, який неодмінно пов'язаний з тим, що дім – це велика кількість стін, побудованих людьми, необхідних для нормального проживання окремої особи або групи людей, котрі захищають він зовнішніх природних явищ, та слугують притулком від зовнішнього впливу. У останньому сенсі, дім – це певна структура, котра вважається необхідним укриттям [14, с. 55].

Також Ана Ісабель да Силва Бріто звертає увагу на положення п. 1 статті 177 Кримінально-процесуального кодексу Португалії, в якому передбачено, що під житлом можна вважати "залюднений простір", який має "свою замкнуту (закриту) залежність" [14, с. 55].

На думку Пауло Пінто де Альбукерке "замкнута або закрита залежність" має бути фізично безперервною до приміщень, де проживають люди, а також бути резервним простором для приватного та інтимного життя. Крім того, цей вчений наголошує на тому, що така залежність не може бути суто побутовою, наприклад як колективний гараж, котрий експлуатується певною спільнотою, або закритий номер клубу. Беручи за основу цю логіку, автомобіль чи контейнер також не можуть бути житлом [16, с. 482].

Водночас, гараж, який знаходиться у домі обвинуваченої особи, підпадає під ознаки того, що треба вважати житлом [16, с. 482].

У справі № 0645900 від 29 листопада 2006 року, котра розглядалася Апеляційним (Високим) судом м. Порту, було зазначено, що у контексті статей 174 та 177 Кримінально-процесуального кодексу Португалії, під житлом треба розуміти те місце (замкнутий, обмежений (закритий) простір), де створено особливий режим, який забезпечує спокій, безпеку та приватне й інтимне життя людини [14, с. 61].

Ана Ісабель да Силва Бріто зазначає, що зараз у Португалії склалося два підходи щодо розуміння поняття "житло" та специфіки кримінально-процесуальних правовідносин: вузьке та широке [14, с. 64].

Широке розуміння поняття "житло" базується на висновку Конституційного суду Португалії № 452/89 від 28.06.1989 . У ньому звертається увага на те, що конституційно-правові гарантії недоторканності житла поширюються на всі житлові сегменти, тобто на замкнутий простір, до якого заборонений доступ сторонніх осіб, де забезпечено режим конфіденційності та створено ті умови поведінки, яка притаманна людині під час спілкування у сім'ї, незалежно від того, чи є то незаможні будинки, намети, кочові каравани або поняття "місце проживання поширюється на службову адресу". На основі цього правовий режим житла поширюється й на місце у пасажирському вагоні купе, пересувні автомобільні домівки. Отже, не має значення, чи є таке місце проживання тимчасовим, чи постійним [14, с. 67].

Враховуючи це, португальський вчений, фахівець у галузі кримінального процесу Мануель Монтейро Гуедес Валенте вважає, що під час кримінального судочинства конституційно-правові гарантії недоторканності житла поширюються на фізично визначену зону житла – контейнер, автомобіль, домівку на колесах, тунелі, сходи, лавки з роздільниками, власноруч побудовані халупи [17, с. 401].

Діаметрально протилежну точку зору демонструє суддя Антеро Монейро Дініш, яку наводять у своєму коментарі до Конституції Португалії Канотільйо Гомес та Вітал Морейра. Він вважає, що сегменти житла, якщо вони переміщуються, знаходяться у дорозі, не можуть бути частиною предмету конституційно адекватної концепції дома, житла. Отже, вони не можуть отримати конституційні гарантії недоторканності житла [11, с. 540].

Канотільйо Гомес та Вітал Морейра, коментуючи положення статті 34 Конституції Португалії, розвивають концепцію житла як певного місця, де родина веде домашнє господарство. Отже, під місцем проживання вони вважають саме те місце, де одна, конкретна родина мешкає та веде домашнє господарство, навіть якщо умови проживання є незадовільними [11, с. 540].

Вузьке ж розуміння поняття "житло" пов'язується з офіційним (юридично визначеним) місцем проживанням тієї чи іншої особи, яка в одному й тому ж самому місці поєднує проживання та свою професійну діяльність. На підтримку цієї точки зору Жоау Коррейя Конде говорить про те, що в той час, як захист житла є попередньою гарантією сімейного та приватного життя, його ядро утворює

недоторканність професійного дому та офісу. Захист професійних інтересів має важливе значення для розвитку певних професій, освячення професійної таємниці [13, с. 51].

Аналіз стану наукових концепцій про недоторканність житла в іспанській та португальській юриспруденції свідчить про те, що наукові дискусії, які точаться навколо юридичних нюансів та деталей змісту права людини на недоторканність житла, конституційних та інших гарантій його забезпечення, стосуються декількох вузькоспеціалізованих питань, а саме:

1) яким чином у конституційній нормі (яка серед інших має найвищу юридичну силу та соціальну цінність) належним чином оформити спроби універсалізації різногалузевих тлумачень поняття "житло" для включення у основний закон (Конституції) універсальної дефініції цього поняття;

2) формування певних юридичних ознак того, що розуміється під поняттям "несанкціоноване вторгнення (проникнення) до житла чи приміщення";

3) визначення легальних (конституційних) критеріїв, випадків, конкретних алгоритмів поведінки, коли правоохоронні органи без згоди суду або власника чи мешканця житла (приміщення) можуть вільно та цілодобово проникати до нього та провадити там певні процесуальні дії.

Цей "набір" теоретичних та пов'язаних з ним прикладних питань включає догматичний зміст парадигми про неприпустимість порушення недоторканності житла.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Добрянський С.* Хартія основних прав Європейського Союзу: здобутки та перспективи / С. Добрянський // Вісник Львівського університету. – Серія юрид. – 2014. – Вип. 59. – С. 9–16.

2. *Энтин К.В.* Присоединение Евросоюза к ЕКПЧ / К.В. Энтин // Европейское право. – 2012. – № 3. – С. 111–123.

3. Renucci Jean-Francois. Introduction to the European Convention on Human Rights The rights guaranteed and the protection mechanism. / Jean-Francois Renucci, Strasbourg, Council of Europe Publishing. – 2005. – 129 p.

4. Martinez Jose Antonio Gonzalez El domocilio y su inviolabilidad. / Jose Antonio Gonzalez Martinez / [Recurso electronico]. – Modo de acceso : https://revistasocialesyjuridicas.files.wordpress.com/2010/09/03-tm-04.pdf.

5. Reyes Manuel Aragon La inviolabilidad del domicilio / Manuel Aragon Reyes / Manuel Aragon Reyes / [Recurso electronico]. – Modo de acceso: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2001827.pdf.

6. *Серьогін В.О.* Прайвесі як право "бути залишеним у спокої" / В.О. Серьогін // Право і безпека. – 2010. – № 3(35). – С. 6–9.

7. Matia Portilla Francisco Javier. El derecho fundamental a la inviolabilidad del domicilio [Monografia: Ciencias juridicas] / Francisco Javier Matia Portilla. – Madrid, McGraw-Hill, 1997. – 439 p.

8. Valiente Luis Maria Uriarte, Piay Tomas Farto. El Proceso Penal Espanol. Jurisprudencia Sistematizada. / Luis Maria Uriarte Valiente, Tomas Farto Piay [Text]: Madrid.: La Ley, 2007. – 800 p.

9. Caaetano Marcello. Licoes de historia do direito portugues : feitas ao curso do 1.° ano da Faculdade de Direito, em 1961-1962, pelo Professor Dr. Marcello Caetano / Marcello Caetano, Universidade de Lisboa. Coimbra : Universidade de Lisboa, Coimbra, 1962. 268 p.

10. De Sousa Antonio Francisco. Entrada e busca domiciliarias no Direito Policia / Antonio Francisco De Sousa // Revista do Ministerio Publico. – 2011. – Janeiro-Marco. P. 219–245.

11. Gomes Canotilho J., Moreira Vital. Constituicao da Republica Portuguesa anotada, 4ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2007 – 1152 p.

12. Pinto Ana Liusa. Aspectos Problematicos do Regime das Buscas Domiciliarias. / Ana Liusa Pinto // Revista Portuguesa de Ciencia Criminal. – 2005. № 3. – P. 415–454.

13. Correia Joao Conde. Qual o significado de abusiva intromissao na vida privada, no domicilio, na correspondencia e nas telecomunicacoes / Joao Conde Correia // Revista do Ministerio Publico. – 1999. № 79. P. 40–50.

14. Ana Isabel da Silva Brito. As buscas domiciliarias como meio de obtencao de prova (O Seu Regime Juridico): Dissertacao para a obtencao de grau de mestre. Janeiro, 2015. – 105 p.

15. Sarlet Ingo Wolfgang, Weingartner Jayme. A inviolabilidade do Domicilio e seus limites: o caso do flagrante delito / Ingo Wolfgang Sarlet, Jayme Weingartner //Revista Direitos Fundamentais e Democracia. – 2013. Vol. 14 P. 544-562.

16. Albuquerque Paulo Pinto. Comentario do Codigo do Processo Penal, a luz da Constituicao da Republica Portuguesa e da Convencao Europeia dos Direitos do Homem, 3ª ed., UCP, 2009. – 1036 p.

17. Valente Manuel Monteiro Guedes. Processo Penal, Tomo I / Manuel Monteiro Guedes Valente., Almedina, 2010. – 982 p.

Отримано 04.10.2016

УДК 342.951

С.В. Остапович,
здобувач ДНДІ МВС України

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

У статті викладено узагальнення щодо міжнародного досвіду запобігання корупції та його імплементації у правову систему України. Попри значну актуальність проблеми протидії корупції її прояви досі є невіддільним атрибутом управлінських процесів та простежуються не лише на внутрішньодержавному рівні, але й набувають транснаціонального характеру. Використання досвіду функціонування провідних антикорупційних механізмів за критерієм ефективності протидії корупції як соціально-правовому феномену деструктивної дії сприятиме підвищенню результативності вітчизняної системи запобігання та протидії корупції.

Ключові слова: *корупція, прояви, запобігання, протидія, адміністративно-правовий аспект, профілактика.*

В статье представлено обобщение международного опыта предупреждения коррупции и возможностей его имплементации в правовую систему Украины. Не взирая на актуальность проблемы противодействия коррупции, ее проявления по сей день являются атрибутом управленческих процессов и прослеживаются не только на внутригосударственном уровне, но приобретают транснациональный характер. Использование международного опыта функционирования ведущих антикоррупционных механизмов на основе критерия эффективности противодействия коррупции как социально-правовому деструктивному феномену будет способствовать повышению результативности отечественной системы предупреждения и противодействия коррупции.

Ключевые слова: *коррупция, проявления, предупреждение, противодействие, административно-правовой аспект, профилактика.*

Paper presents a synthesis of international experience in the prevention of corruption and the possibilities of its implementation in the legal system of Ukraine. Despite the urgency of countering the problem of corruption and its manifestations today are an attribute of management processes and can be traced not only at the domestic level, but become transnational in nature. Using the international experience of functioning of the leading anti-corruption mechanisms, based on the criterion of efficiency of anti-corruption as a social and legal destructive phenomenon will enhance the effectiveness of the national system of prevention and combating corruption.

Keywords: *corruption, show, warning opposition, administrative and legal aspect, prevention.*

Традиційним для радянської і пострадянської правової доктрини було вузьке тлумачення соціальної природи корупції та розгляд останньої як дефекту, характерного для буржуазного типу суспільства. На початку XXI століття світова спільнота визнала, що корупція є глобальною проблемою кожної країни, і з цією проблемою треба боротися. Результатом стало ухвалення цілого комплексу

міжнародно-правових актів (обов'язкових і рекомендованого характеру), підготовлених та прийнятих в Організації Об'єднаних Націй, Організації економічного співробітництва та розвитку, Організації американських держав, Раді Європи, Європейському Союзі, Африканському Союзі. Міжнародні юридичні інструменти відрізнялися за сферою застосування, проте в усіх на меті було встановлення загальних стандартів боротьби з корупцією шляхом забезпечення виконання антикорупційних законів на національному рівні. Очевидно, що зменшення рівня корупції до безпечного в Україні можливе лише за умови вивчення та втілення в життя закордонного досвіду боротьби із цим негативним соціальним явищем, в першу чергу успішно діючих в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції. Виділення та вивчення закордонних програм, які спрямовані на протидію корупції, що довели на практиці свою ефективність, являє собою величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного досвіду, особливо за відсутності власного реально діючого механізму такої протидії. Сучасна правова наука констатує інтегративність феномена корупції, існування котрого не обмежується внутрішньодержавними межами. Корупція відображається у транснаціональних політичних, економічних та соціальних процесах. Важливість дослідження міжнародного рівня існування корупційного феномена полягає не лише у формуванні глобальної мережі протидії його проявам, але й у забезпеченні ефективної координації заходів щодо модернізації національних антикорупційних механізмів шляхом імплементації передового досвіду іноземних держав.

Актуальність проблематики запобігання корупції пояснює значну кількість наукових робіт саме у цій сфері. Так, окремі аспекти проблематики відображено у працях В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, О. Бондарчука, В. Гвоздецького, М. Живко, Р. Калюжного, С Ківалова, В. Коваленка, Л. Коваля, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Копиленка, В. Криволапчука, В. Кудрявцева, Є. Курінного, Д. Лук'янця, М. Мельника, Є. Невмержицького, О. Негодченка, Н. Нижник, О. Синявської, С. Стеценка, В. Сташиса, Ю. Шемшученка, В. Шкарупи, Р. Клітгарда, В. Мілера, С. Роуз-Екерман, А. Шайо та ін.

Окрім цього, Україна наразі має правову основу для боротьби з корупцією – Закон України "Про запобігання корупції", прийнятий 14.10.2014, яким передбачено створення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) – центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Також Законом України від 14.10.2014 "Про Національне антикорупційне бюро України" створене Національне антикорупційне бюро – державний правоохоронний орган, на який покладено функції попередження, виявлення, припинення і розкриття корупційних злочинів [1; 2]. Сучасне антикорупційне законодавство регулює конфлікти інтересів державних чиновників, встановлює юридичну відповідальність за корупційні правопорушення тощо. Проте нові правила щодо боротьби з корупцією спричинили незначний вплив на реальний стан справ через слабке верховенство закону і відсутність адекватного правозастосування. Україна потребує нових, більш жорстких змін в антикорупційному законодавстві; ситуація в державі потребує максимуму зусиль усіх гілок влади і органів місцевого самоврядування, застосування необхідних загальнодержавних заходів, спрямованих на подальше вдосконалення антикорупційного законодавства. Тому *мета статті* полягає у тому, щоб проаналізувати та узагальнити світовий досвід запобігання корупції, визначити напрями протидії, які можуть бути імплементовані в правову систему нашої держави.

Процес удосконалення антикорупційної системи конкретної держави на основі аналізу властивостей аналогічної сфери правового регулювання суспільних відносин різних політико-територіальних організацій публічної влади ґрунтується на використанні низки компаративістських та гармонізаційно-уніфікаційних методів, які забезпечують комплексність наукового підходу. Фактичне відображення застосованих іноземними державами антикорупційних заходів на стані та динамічних показниках корупції в їх публічному механізмі дає змогу виокремити та надалі запроваджувати у вітчизняній політиці ті з них, які виявили свою оптимальність та результативність. Саме оптимальність характеризується мінімізацією затрат часу та бюджетних ресурсів, яка забезпечується фактичним виключенням необхідності тривалої експертно-аналітичної роботи у сфері визначення показників потенційної ефективності застосування кожної зі стратегій нейтралізації корупційного фактора в державному апараті. Імплементаційні заходи охоплюють виключно корекцію методик на національну специфіку організації публічної влади держави-акцептора, їхню інтегративність. Гармонізація національного та світового континуумів законодавства, що супроводжує імплементацію положень іноземних антикорупційних заходів й сприяє підвищенню оцінки світовою спільнотою значення залучення України у діяльність міжнародних організацій та об'єднань, поліпшуючи політичний імідж нашої держави на міжнародній арені. Первинним елементом системи компаративістсько-імплементаційних заходів у сфері запобігання та протидії корупції вважаємо ідентифікацію держав, які за даними міжнародних аудиторських та аналітичних організацій проявили високий рівень ефективності у нейтралізації цього явища. Так, на підставі даних міжнародної організації "Transparency International", до числа країн, з'ясування особливостей адміністративно-правового регулювання антикорупційних заходів яких мають значну практичну цінність, можна віднести США, Канаду, Данію, Фінляндію, Швецію, Нову Зеландію, Нідерланди, Норвегію, Австралію, Сінгапур, Люксембург, Швейцарію, Ірландію, Німеччину, Великобританію, Ізраїль, Австрію, Польщу [3].

Нагадаємо, що у міжнародно-правових документах наявні різні підходи до розуміння корупції. На основі проведеного дослідження з'ясовано, що це поняття в загальноприйнятому розумінні вперше було сформульовано на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН у 1979 році. Корупцію визначено як "виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їхніх посадових повноважень за винагороду у будь-якій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без такого порушення" [6]. Вагомою подією в історії міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції було підписання міжнародною спільнотою 09.12.2003 в м. Меріда (Мексика) Конвенції ООН проти корупції. Фахівці вважають Конвенцію найзмістовнішим правовим актом, спрямованим на запобігання та боротьбу з корупцією як у світовому, так і в національному масштабі [3; 8]. Цей документ можна розглядати як основу для адаптації законодавства країн-учасниць, приведення національного законодавства у відповідність до загальновизнаних методів і заходів щодо попередження й протидії корупції. Ключовими принципами її реалізації є теоретичні положення щодо запобігання корупції та боротьби з корупційними проявами. Конвенція містить норми, де визначено основні засади політики держав-учасниць у сфері запобігання й протидії корупції, а саме: створення органу або органів із запобігання та протидії корупції (ст. 6); оптимізація функціонування публічного й приватного секторів (ст. 7 та ст. 12); запровадження кодексів поведінки державних посадових осіб (ст. 8); забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції (ст. 13) тощо.

Норми міжнародного антикорупційного законодавства знайшли своє відображення в національному законодавстві провідних країн світу, що визначають перелік діянь, які належать до корупційних, коло осіб, котрі підпадають під дію антикорупційних законодавчих актів (Конвенцію ООН ратифікували 167 країн світу). Деякі країни ухвалили комплекс заходів як нормотворчого, так і організаційного характеру для приведення національних законодавств у відповідність до вимог Конвенції ООН проти корупції [5; 8; 9; 11; 15; 16].

Розглянемо аналіз антикорупційних систем деяких із них. Комплексний аналіз спеціалізованих нормативних актів, положеннями яких визначаються особливості організації та здійснення антикорупційних заходів у межах національних правових систем обраних країн дають підстави для виокремлення характерних ознак антикорупційної політики, до яких належить нормативна ідентифікації корупції як джерела загрози планомірному провадженню державної політики та пріоритезація антикорупційних заходів у парадигмі правоохоронної діяльності; спеціалізація підходів щодо протидії корупційним проявам у політичній, соціальній, господарській та економічній сферах, що проявляється у формуванні порівняно самостійних соціальних механізмів та нормативних базисів, що враховують особливості тенденцій цього явища у вказаних сферах суспільного життя.

Важливе значення для дослідження світового досвіду запобігання корупції має досвід США. Зважаючи на президентську форму правління та федеративний устрій означеної країни, основним суб'єктом, що наділений компетенцією у сфері виявлення та застосування заходів правового впливу щодо корупціонерів є Федеральний Уряд США. У законодавстві США під поняттям корупції розуміють систему правопорушень, які посягають на належну діяльність федеральних органів, вчинювані державними службовцями США у спосіб зловживання наданою їм владою. Комплекс протиправних діянь передбачений, в основному, в чотирьох главах розділу 18 Федерального Зводу Законів: "Хабарництво, нечесні доходи і зловживання своїм положенням публічними посадовцями"; "Посадовці і службовці за наймом"; "Здирництво і погрози"; "Вибори і політична діяльність". До проявів корупції у діяльності державного апарату США відносяться: 1) халатне, недобросовісне ставлення до виконання покладених на цього службовця обов'язків; 2) нелояльність до інтересів служби (привласнення цінностей під час управління державними активами, отримання винагороди або подарунків за виконання певної дії або надання допомоги, перекручування фактів з метою фальсифікації, несанкціоноване використання службової інформації) [4]. Незалежно від категорії вчиненого правопорушення (адміністративний делікт чи кримінальне правопорушення), у разі виявлення ознак корупційності службова особа апарату США підлягає негайному відстороненню, а відповідне провадження передається у Федеральний суд США. Законодавством США передбачені суворі форми юридичної відповідальності службовців за корупційні правопорушення: позбавлення волі, позбавлення права надалі обіймати посади, пов'язані з владними повноваженнями чи громадською довірою, позбавлення соціального страхування та права на пільгове кредитування, конфіскація особистого майна правопорушника. У положенні Конституції США 1787 року закріплено правило, згідно з яким державні службовці США обіймають займані посади допоки їхня поведінка залишається бездоганною. Формальною підставою для звільнення державного службовця є вчинення ним правопорушення, пов'язаного зі здійснюваною ним службовою діяльністю (зокрема корупційного делікту) [13].

Канада посідає у світовому рейтингу держав 9 місце за критерієм ефективності протидії корупції, хоча цілеспрямовані заходи політико-правового впливу на це явище розпочались у цій державі нещодавно – з 1985 року (з моменту прийняття Кодексу етичних правил поведінки державних службовців). Запобігання корупції в Канаді ґрунтується на законодавчій інтерпретації корупції як однієї з форм безпосереднього порушення Конституції та прирівнюється до акту державної зради. Службова особа, яка одержала хабар чи прийняла пропозицію про його надання, а також хабародавець/оферент підлягають юридичній відповідальності рівною мірою, покарання залежно від обставин справи може бути призначено у виді позбавлення волі на строк до 14 років [15]. Поряд із суворими заходами правової репресії на службових осіб державного апарату Канади покладено низку обмежень та заборон. Відтак службовій особі з моменту зайняття посади дозволяється займатись підприємницькою діяльністю лише після повідомлення про вид, форму та фінансову характеристику особистої участі у господарській діяльності за умови, що сумарний річний дохід не перевищуватиме 100000 $. Так було досягнуто мінімізацію тіньових схем використання службового становища у процесах лобіювання інтересів бізнес-структур.

Сінгапур ще декілька десятиріч тому фактично належав до країн третього світу, а нині є співмірним за рівнем ефективності протидії корупції з Канадою, цього він досяг завдяки тотальній реорганізації не лише державного механізму, а й соціальної свідомості, як наслідок – небачений розвиток за рекордно короткі терміни. Саме корупція, а не закон, визначала напрям державної політики, формувала засади організації економіки та становила перепону для належного розвитку всієї держави. Прем'єр-міністр Сінгапуру Лі Куан Ю, описуючи стан країни до проведення реформи, зазначав, що перший уряд країни у протистоянні корупції зіштовхнувся з декількома проблемами. Закон, що був покликаний регулювати процес боротьби з корупцією, був абсолютно неефективним через недієвість антикорупційних заходів. Значна кількість корупційних правопорушень не охоплювалась предметом його правового регулювання, а працівники правозастосовних органів не були наділені достатніми повноваженнями для провадження ефективної діяльності. Крім того, складність протидії корупції зумовлювалась і тим, що значна кількість вищих посадових осіб була уже дефакто залучена у корупційну практику [7, с. 267]. Доволі слушною є оціночна позиція російських науковців, які зазначають, що до моменту здобуття незалежності у 1965 році Сінгапур був у ситуації, дуже схожій на ту, що панувала у Росії пострадянського періоду. Економічний стан країни оцінювався як дуже складний. Законодавство було імпортовано британськими колонізаторами, практичний вимір його застосування теж не відзначався високою ефективністю, оскільки правоохоронні органи перебували на забезпеченні корумпованих службовців, а обмежений континуум їх повноважень не давав можливості реальної корекції, що тоді існувала. Політична еліта держави усвідомила неприпустимість подальшої деградації публічного сектора, визначальним фактором якої було абсолютно слушно визначено корупцію. Так, керівництвом держави було запроваджено низку рішучих і послідовних заходів, а саме: 1) діяльність держслужбовців було чітко регламентовано; 2) спрощено бюрократичні процедури; 3) забезпечено суворий нагляд за дотриманням етичних стандартів у функціонуванні владних інститутів [7, с 78]. У Сінгапурі створений спеціалізований структурний підрозділ – Бюро з розслідування випадків корупції. Такий орган має повноваження для проведення слідчих дій і зобов'язаний передбачити комплекс заходів превентивного характеру. Влада Сінгапуру вдало поєднала комплексні наукові розробки у сфері оптимізації

управлінського механізму з рішучими політичними заходами щодо їх практичної реалізації.

Адміністративно-правова основа протидії корупції у Королівстві Нідерландів охоплює такі функціональні елементи: запровадження спеціалізованої служби з боротьби із корупцією, яка у правовому статусі прирівняна до інститутів системи державної безпеки та наділена не лише правозастосовними, але й нормотворчими та слідчими повноваженнями; в кожному державному органі запроваджено спеціалізовані підрозділи, які повинні презентувати, виявляти та усувати і прояви, і причини порушень офіційного алгоритму службової діяльності задля підтримання абсолютного режиму законності в системі державного управління; широке застосування інституту інтерпеляції як засобу забезпечення належного провадження державної влади кожною з гілок. Щоквартальне особисте звітування кожного з міністрів про стан реалізації державної політики у довіреній йому сфері; практичне застосування даних, консолідованих системою моніторингу детермінаційних факторів корупції у процесі нормопроектування державної стратегії; вдосконалення методики правової регламентації статусу державних службовців та усунення прогалин права у нормативних основах визначення компетенції державних органів; повне оприлюднення відомостей про корупційні та інші службові правопорушення, що не лише зумовлює громадський осуд щодо особи-правопорушника, але й ускладнює інтеграцію у приватні структури через негативне професійне резюме; встановлення законом обов'язку громадян повідомляти про відомі їм факти корупційної поведінки державних службовців, умови корупціалізації державного управління, інші факти, які можуть спричинити порушення нормального функціонування державного механізму [9; 12].

Досвід Бельгії у сфері активної реалізації антикорупційних заходів державної політики формально ознаменувався підписанням 2007 року королем Альбертом II ратифікаційного акту до Конвенції ООН щодо запобігання та протидії корупції. Особливість адміністративно-правових заходів щодо запобігання та протидії корупції у цій державі полягає у домінуванні заходів превентивного характеру, в основу яких покладено концепцію розвиту внутрішньої нетерпимості службовців до вчинення корупційних деліктів. Так, відповідно до реформи COPERNIC (модернізації державного управління) розширено формальну інтерпретацію поняття корупції в частині зловживання владою, не обмежуючись лише кримінально-правовим виміром проявів цього явища, але розширюючи його зміст шляхом включення всього розмаїття дефектів службової діяльності, пов'язаних із інтерпретацією, застосуванням права та правовою культурою [15]. Отже, згідно із законодавством Бельгії корумпування – система негативних функціональних, поведінкових та психологічних змін державного службовця, які призводять до порушення належної службової діяльності.

Позитивною, на нашу думку, є практика антикорупційної діяльності Словацької Республіки. У структурі Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого належить проведення превентивних заходів і розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни. Антикорупційним комітетом Словаччини також запроваджено низку методик із залучення соціальних інститутів у антикорупційну діяльність держави. Так, задля отримання інформації про корупційні делікти та з метою запобігання і протидії встановлено спеціальну лінію, по якій громадяни можуть поінформувати Антикорупційний комітет про відомі їм факти протиправних дій державних службовців та співробітників муніципальних органів; у локальній мережі INTERNET створено веб-сторінку,

на якій громадяни можуть висловити конструктивні пропозиції щодо запровадження необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції в кожній з державних установ чи висловити пропозиції щодо вдосконалення роботи конкретного службовця.

Чільну позицію серед держав, які досягнули високого рівня ефективності у формуванні національних систем протидії корупції, посідає Ізраїль. Особливістю організації антикорупційної системи у цій державі є симбіотична паритетна участь публічних та громадських інститутів у процесах стратегічного планування, нормативної регламентації, практичної реалізації та моніторингу ефективності антикорупційних заходів. Так звана модель подвійної верифікації (на публічному та громадському рівнях) даних про корупцію у всіх її проявах фактично унеможливлює явище кругової поруки, непотизму та евентуального підходу в протидії її проявам у суспільстві. Роль громадських інститутів у протидії корупції зводиться не лише до повідомлення про факти корупції, що були виявлені у контексті їхньої діяльності інститутам спеціалізованого антикорупційного органу, але й охоплює цілком практичні заходи щодо забезпечення своєчасності заходів реагування на зазначені повідомлення. Втім визначальним чинником ефективності практичної діяльності антикорупційної системи є виведення її ланок із загальної вертикалі державної влади, унеможливлюючи вплив чиновників, які потенційно можуть бути причетними до корупційних діянь на результати слідчих та подальших правозастосовних заходів. Управління з боротьби із корупцією, яке організаційно належить до адміністрації прем'єр-міністра, з метою досягнення комплексності антикорупційного впливу на публічний сектор систематично вживає заходів, що пов'язані з навчанням службовців усіх рівнів методикам ідентифікації чинників та проявів корупції, задля досягнення високого рівня легітимності службової діяльності, що водночас підвищує рівень соціального сприйняття державної влади. Інформаційний вплив засобів масової інформації теж забезпечує значний антикорупційний вплив на контрольно-наглядову сферу та службове середовище надання адміністративних послуг, оскільки службова репутація – один з пріоритетів службової особи, відновлення якої пост-фактум корупційного скандалу з її участю є практично неможливою [11; 13].

Організаційно-правовий вимір антикорупційного механізму Франції ґрунтується на засадах поєднання високих мір юридичної відповідальності службових осіб за вчинення корупційних правопорушень (у розділі 3 глави 2 Кримінального кодексу Франції передбачено стягнення у вигляді позбавлення волі на термін від двох до десяти років у поєднанні зі штрафом у розмірі від 200 тис. до 1 млн франків) та створення регіональних органів (службових центрів), виключною компетенцією яких є заходи щодо виявлення, припинення та розслідування службових правопорушень. Значний превентивний ефект антикорупційних центрів Франції пов'язується дослідниками з "консолідацією висококваліфікованих кадрів, спеціалізація котрих охоплює контрольно-наглядові заходи у сфері державного управління. Типовий посадовий склад таких інститутів охоплює: префекта округу, прокурора, представника апеляційного суду, директора податкової служби, урядового комісара із регіональної рахункової палати, генерального скарбника і директора департаменту конкуренції, споживання і боротьби з розкраданнями" [15, с. 271].

Донедавна, незважаючи на актуальність цього питання, у Польщі не було прийнято окремих нормативно-правових актів щодо запобігання та протидії корупції. Вважалося, що низка статей Кримінального кодексу, які передбачають відповідальність за посадові делікти, є достатнім правовим підґрунтям для

подолання цього негативного феномена. Однак динамічна тенденція до збільшення корупційних деліктів у публічному осередку державної влади та вступ Польщі до ЄС спонукали уряд до вжиття додаткових заходів щодо запобігання та протидії їй, а саме: 1) затверджено Державну програму боротьби з корупцією під назвою "Антикорупційна стратегія"; 2) з 24 серпня 2006 р. увійшов в дію Закон про "Центральне антикорупційне Управління (ЦАУ, Centralny Urzad Antykorupcyjny)", основною метою його діяльності є запобігання та протидія корупції серед чиновників державного апарату [16]. Не зважаючи на актуальність цього питання, в Польщі донедавна не було відповідного правового акта у сфері протидії корупції. Тривалий час юристи-практики вважали достатніми норми права, закріплені в Кримінальному кодексі. Проте наприкінці 2002 року уряд Польщі затвердив Державну програму боротьби з корупцією під назвою "Антикорупційна стратегія", на виконання якої створена Надзвичайна кодифікаційна комісія сейму, яка готує зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів [9; 16].

Практичний досвід правових держав світу у сфері боротьби з корупційними злочинами дає змогу сформувати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, вироблення якої сьогодні необхідне в Україні. Узагальнюючи досвід функціонування провідних антикорупційних механізмів, з позицій ефективності протидії корупції як соціально-правовому деструктивному феномену, можливо виокремити низку соціально-правових умов і заходів, врахування і запровадження яких сприятиме підвищенню ефективності системи запобігання та протидії корупції в нашій державі. До них відносяться:

– запровадження реформи органів державної влади на основі оптимізації інститутів публічної влади та істотне скорочення чисельності їх персоналу;

– розробка та впровадження спеціалізованих відомчих нормативних актів, які б регламентували: а) алгоритм кадрового забезпечення функціонування окремих ланок державного управління; б) критерії оцінки якості відбору на службу в органи державної влади; підготовки та розстановки управлінських кадрів; в) оптимізацію системи заходів щодо унеможливлення проникнення на публічну службу осіб, схильних до корупційних та інших неправомірних дій;

– розробка єдиної державної політики в сфері боротьби з корупцією, яка містила б комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру;

– забезпечення незалежного функціонування судової влади, за прикладом правоохоронних систем Італії, США, Великої Британії чи Франції; створення в державі антикорупційного суду;

– розробка пропозицій та нормативне визначення системи заходів щодо забезпечення ротації кадрового апарату органів публічної влади, визначення механізмів та засад такої ротації;

– реформування існуючої системи соціально-економічного та правового забезпечення осіб, на яких покладено реалізацію публічних функцій;

– забезпечення ефективної системи моніторингу соціальної думки щодо діяльності публічних інститутів з можливістю повідомлення про відомі факти порушення вимог законодавства у сфері державної служби тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про запобігання корупції : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

2. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

3. Антикорупційний моніторинг // Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/.

4. Уголовный кодекс США: по состоянию на 1 февраля 2014 р. – СПб.: Изд-во Юридический центр "Пресс", 2014. – 765 с.

5. *Филиппов П.С.* Опыт США по предотвращению злоупотреблений госслужащими служебными полномочиями / П. Филиппов // Можно ли в борьбе с коррупцией в России использовать зарубежный опыт?: сборник очерков; под ред. П.С. Филлипова. – СПб.: Норма, 2010. – С. 144–145.

6. Почему в Канаде почти нет коррупции? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://newsland.com/news/detail/id/313649/.

7. *Ли Куан Ю.* Сингапурская история 1965–2000 гг. Из третьего мира – в первый / Ю. Ли Куан. – М.: МГИМО – Университет, 2011. – 656 с.

8. Corruption Perceptions Index 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// cpi.transparency. org/cpi2011/results/.

9. Striving For A Safer World Since 1945 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.fas.org/irp/congress/1998_rpt/el05-19.html.

10. Corruption Perceptions Index 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// cpi.transparency. org/cpi2013/results/.

11. Библиотека Максима Мошкова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.lib.ru/POLITOLOG/AWTORHANOW/tehnoiogiq.txt

12. Codes – Portail du droit belge [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.droitbelge.be/codes.asp.

13. *Соснін О.* Про необхідність використання світового досвіду в боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці // Віче. – 2014. – № 1. – С. 17.

14. Сучасні тренінгові технології запобігання та протидії корупції в органах внутрішніх справ: навч-метод. посіб / В.О. Криволапчук, С.В. Кушнарьов, В.П. Остапович та ін.; ДНДІ МВС України. – К.: Луцьк : ПП Іванюк В.П., 2013. – 132 с.

15. *Побережний В.В.* Міжнародний досвід організації запобігання корупції в органах державної влади / В.В. Побережний // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2011. – Вип. 26. – С. 269–274.

16. ProgramzwalczaniakorupcjiwPolsce [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// www.ithink.pl/artylcuIy/aktualnosci/polska /programzwalczania-korupcji-w-polsce/.

Отримано 15.09.2016

УДК 342.922:351.811.1

М.В. Плугатир,
кандидат юридичних наук, доцент

РОЗГЛЯД КЛОПОТАНЬ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті розглядається проблематика визначення процедури винесення постанови про вчинення адміністративного правопорушення без складання протоколу про вчинення такого правопорушення. Крім того, досліджено проблеми забезпечення процесуальних прав особи, що притягається до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дорожнього руху.

Ключові слова: *адміністративне правопорушення, правопорушення у сфері забезпечення дорожнього руху, постанова про адміністративне правопорушення, клопотання, презумпція невинності, право на правову допомогу.*

В статье рассматривается проблематика определения процедуры вынесения постановления о совершении административного правонарушения без составления протокола о совершении такого правонарушения. Кроме того, исследуются проблемы обеспечения процессуальных прав лица, привлекаемого к административной ответственности за правонарушения в сфере дорожного движения.

Ключевые слова: *административное правонарушение, правонарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, постановление об административном правонарушении, ходатайство, презумпция невиновности, право на юридическую помощь.*

Papere discusses the problems of determining the judgment procedure of administrative offense, without a report of the commission of such an offense. It also covers the problem of ensuring the procedural rights of the person brought to responsibility for administrative offenses in the field of road traffic.

Keywords: *administrative offenses, offenses in the area of road safety, the resolution of administrative violation, the application, the presumption of innocence, the right to legal assistance.*

Останні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) суттєво вплинули на порядок здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Останнє, у свою чергу, має здійснюватись на засадах суворого додержання законності і принципів презумпції невинності, згідно з якою особа, що притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною доти, поки протилежне не буде доведено і зафіксовано у встановленому законом порядку. Адміністративно-деліктне законодавство виділяє два види провадження у справах про адміністративний проступок: звичайне та спрощене. Крім того, воно встановлює основні завдання провадження, а саме: своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності із законодавством, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Проте сучасна редакція КУпАП не дає змоги реалізувати в повному обсязі ті завдання, які постають при розгляді справ про адміністративні правопорушення. При здійсненні спрощеного провадження, яке характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю, виникають проблеми процесуального характеру щодо забезпечення процесуальних прав учасників такого провадження, і, в першу чергу, це стосується особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Окремі проблеми процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності досліджували такі відомі науковці, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, С.В. Пєтков та інші. Сьогодні в науці адміністративного права досить детально досліджені правовідносини, пов'язані з притягненням особи до юридичної відповідальності у зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення. Проте, у зв'язку з останніми змінами до адміністративно-деліктного законодавства, залишаються недостатньо дослідженими правові аспекти винесення постанови про адміністративне правопорушення у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається за так званою "спрощеною" процедурою. Зокрема, потребує вивчення питання забезпечення процесуальних прав особи, що притягається до адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері дорожнього руху, а саме одного з ключових прав – права на подання клопотань під час розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Необхідним є дослідження процесуальних прав особи, що притягається до адміністративної відповідальності за спрощеною процедурою. Реалізація цієї мети передбачає вирішення таких завдань: здійснення аналізу випадків, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається; дослідження поняття "клопотання" в контексті провадження щодо адміністративних правопорушень та його законодавче закріплення.

Враховуючи викладене, слід також зазначити, що при реалізації адміністративної відповідальності важливим аспектом є дотримання процесуальних прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Згідно зі статтею 268 КУпАП така особа має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі [1].

Водночас частиною 5 статті 258 КУпАП "Випадки, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається" визначається перелік випадків, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається, а провадження відбувається за так званою "спрощеною" процедурою. Якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оскаржить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 256 КУпАП, який є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення [1]. Це стосується адміністративних правопорушень:

1) передбачених статтями 70, 77, частиною третьою статті 85, статтею 153, якщо розмір штрафу не перевищує трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) передбачених частиною першою статті 85, якщо розмір штрафу не перевищує семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) передбачених статтею 107 (у випадках вчинення правопорушень, перелічених у частині третій статті 238, тобто коли правопорушення розглядається державними інспекторами ветеринарної медицини міст, районів, районів у містах, завідуючими лабораторіями ветеринарно-санітарної експертизи. У такому випадку на ринках штраф може стягуватися на місці з громадян у розмірі трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, з фізичних осіб-підприємців, уповноважених осіб, посадових осіб – у розмірі дев'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

4) передбачених частиною третьою статті 109, статтями 110, 115, частинами першою, третьою і п'ятою статті 116, частиною третьою статті 116-2, частинами першою і третьою статті 117 (при накладенні адміністративного стягнення у вигляді попередження на місці вчинення правопорушення);

5) передбачених статтями 118, 119, 134, 135, 185-3, якщо особа не оспорює допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається;

6) розгляд яких віднесено до компетенції Національної поліції (відповідно до статті 222 КУпАП), та адміністративних правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксованих в автоматичному режимі;

7) у інших випадках, коли відповідно до закону штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення.

Вказаною нормою зазначається, що в перших п'яти випадках (які визначаються частинами першою та другою статті 258 КУпАП) уповноваженими органами (посадовими особами) на місці вчинення правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 283 КУпАП [1].

Одночасно, якщо під час складання постанови у справі про адміністративне правопорушення особа оскаржить допущене порушення і адміністративне стягнення, що на неї накладається, то уповноважена посадова особа зобов'язана скласти протокол про адміністративне правопорушення відповідно до вимог статті 256 КУпАП, який є додатком до постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Виняток становлять правопорушення, передбачені статтею 185-3 КУпАП, та усі правопорушення у сфері забезпечення дорожнього руху. При вчиненні цих правопорушень у будь-якому випадку слід виносити постанову без складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Наявний стан речей ускладнює процесуальну діяльність уповноважених осіб Національної поліції при розгляді справ про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення дорожнього руху. Постанова має бути винесена відразу на місці вчинення адміністративного правопорушення, що не дає можливість реалізувати процесуальні права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Зокрема, не існує належної можливості розглянути клопотання, які будуть надходити від такої особи під час розгляду справи, що зумовлено наступним.

Звернемось до процедурного порядку винесення постанови, а саме до частини 4 статті 258 КУпАП: "У випадках, передбачених частинами першою та другою цієї статті, уповноваженими органами (посадовими особами) на місці вчинення правопорушення виноситься постанова у справі про адміністративне правопорушення згідно з вимогами статті 283 цього Кодексу". Відповідно, частина 1 статті 283 КУпАП визначає: "Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить постанову по справі" [1]. Тобто не

можна винести постанову просто так, без відповідної процедурної діяльності з розгляду справи про адміністративне правопорушення, оскільки це прямо передбачено в зазначеній статті.

Аналізуючи процедуру розгляду справи та винесення постанови за результатами такого розгляду, доцільно звернутись до статті 278 КУпАП "Підготовка до розгляду справи про адміністративне правопорушення". Відповідно до цієї норми орган (посадова особа) зобов'язаний вирішити низку питань, серед яких: чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката [1]. Фактично особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, в процесі підготовчої стадії вже має право подавати клопотання, що на додаток підтверджується статтею 268 КУпАП "Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності". Такими ж правами наділені й інші учасники провадження у справі про адміністративне правопорушення: потерпілий (згідно зі статтею 269 КУпАП), законні представники та представники (відповідно до статті 270 КУпАП), захисник (згідно зі статтею 271 КУпАП), експерт (відповідно до статті 273 КУпАП). Орган (посадова особа), що розглядає справу, зобов'язаний прийняти ті клопотання, що надходять від учасників процесу, а при самому розгляді справи про адміністративне правопорушення, відповідно до частини 2 статті 279 КУпАП "Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення", зобов'язаний вирішити клопотання.

Ця норма має бланкетний спосіб викладення, оскільки ні сама норма, ні КУпАП не визначають порядок, у якому слід "вирішити клопотання" та не розкривають зміст цього терміна. Натомість у статті 3 Закону України "Про звернення громадян" розкрито зміст зазначеного терміна: "Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо" [2].

Тому при притягненні особи до адміністративної відповідальності у порядку частини 5 статті 258 виникає об'єктивна необхідність враховувати окремі положення Закону України "Про звернення громадян" у частині, що стосується процедури вирішення клопотання. Згідно із зазначеним законом орган чи посадова особа повинні враховувати таке:

– звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань (стаття 5 Закону України "Про звернення громадян");

– звернення може бути усним чи письмовим (стаття 5 Закону України "Про звернення громадян");

– усне звернення висловлюється громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні "гарячі лінії" та записується (реєструється) посадовою особою; письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органа, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства (стаття 5 Закону України "Про звернення громадян");

– органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань) (стаття 15 Закону України "Про звернення громадян");

– відповідь за результатами розгляду заяв (клопотань) в обов'язковому порядку дається тим органом, який отримав ці заяви і до компетенції якого входить вирішення порушених у заявах (клопотаннях) питань, за підписом керівника або особи, яка виконує його обов'язки (стаття 15 Закону України "Про звернення громадян");

– рішення про відмову в задоволенні вимог, викладених у заяві (клопотанні), доводиться до відома громадянина в письмовій формі з посиланням на Закон і викладенням мотивів відмови, а також із роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення (стаття 15 Закону України "Про звернення громадян").

КУпАП, а також Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі (затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1395), не визначають порядок розгляду та надання відповіді на клопотання [3]. Тому, узагальнюючи викладені положення Закону України "Про звернення громадян", можна виділити такі аспекти.

Клопотання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, може подаватись як усно, так і письмово. Форму клопотання в цьому випадку вибирає особа, яка його подає. На підставі частини 2 статті 279 "Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення" КУпАП орган (посадова особа), що розглядає справу, зобов'язаний прийняти та вирішити клопотання [1]. Одночасно стаття 15 Закону України "Про звернення громадян" покладає на зазначених суб'єктів обов'язок у будь-якому випадку надавати обґрунтовану згідно з чинним законодавством письмову відповідь [2].

Незабезпечення розгляду клопотання, а також відсутність рішення щодо нього до винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення порушують статтю 40 Конституції України, де зазначено, що: "Усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк".

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки. Термін "клопотання" в КУпАП викладений банкетним способом та відсилає до Закону України "Про звернення громадян", де і знаходить свій вияв. Під час розгляду справ у випадках, коли протокол про адміністративне правопорушення не складається, існують проблеми щодо визначення процедури вирішення клопотань, хоча і передбачених матеріальними нормами права, але не визначених у рамках їх процесуального забезпечення, в контексті проблематики, що розглядається, а отже, унеможливлює їх реалізацію в повному обсязі та на належному рівні.

У зв'язку з викладеним, можна зробити висновок, що процедура притягнення особи до адміністративної відповідальності без складання протоколу про адміністративне правопорушення потребує змін та доповнень для повноцінної її реалізації в контексті принципів верховенства права і закону та пріоритету прав і свобод людини і громадянина, а тому слід у пункті 5 статті 258 КУпАП виключити

слова “за винятком випадків притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 185^3, та правопорушень у сфері забезпечення дорожнього руху, зокрема зафіксованих в автоматичному режимі”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-Х. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80732-10.

2. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр.

3. Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1395 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15/print1449268462158668#n14.

4. Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2009 №23-рп/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-09.

Отримано 06.10.2016

УДК 342.9:343.35

С.В. Безпалько,
здобувач ДНДІ МВС України

ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ПРО ВИЗНАННЯ ПРОТИПРАВНИМИ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ, ВЧИНЕНИХ ОРГАНОМ ЧИ ОСОБОЮ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ПРИМУСОВЕ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ

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

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

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

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

In the paper several legal issues of the administrative procedure on the recognition of illegal decisions, actions or omissions committed by an organ or person performing enforcement solutions are studied and elaborated. Several proposals for the improvement of legal support of the administrative procedure on recognition of illegal decisions, actions or omissions committed by an organ or person performing enforcement solutions are given.

***Keywords:** administrative court, petition, complaint, proceedings, judgment, execution of judgment, the bodies of the State Executive Service, bodies of the State Treasury Service, debtor, claimant.*

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

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

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

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

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

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

Провадження в адміністративних справах про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених органом чи особою, які здійснюють примусове виконання рішень, частково регламентоване статтею 181 КАСУ,

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

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

Правозастосовна практика з приводу встановлення порядку провадження, відповідно до якого мають розглядатися справи про визнання дій органів Державної казначейської служби щодо невиконання судових рішень протиправними, є спірною.

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

Водночас трапляються випадки, коли суди доходять висновку про необхідність розгляду таких заяв у порядку частини дев'ятої статті 267 КАСУ. Так, у постанові Харківського апеляційного адміністративного суду від 24.12.2014 у справі № 820/17490/14 за позовом ОСОБИ_1 до Державної казначейської служби України про зобов'язання відповідача вчинити певні дії, суд вказав, що *такі вимоги не можуть становити самостійний предмет позову і повинні розглядатися в порядку ч. 9 ст. 267 КАСУ в межах справи № 2а-9628/08/2070 шляхом подання відповідної заяви* [23]. У порядку статті 267 КАСУ було розглянуто Житомирським окружним адміністративним судом заяву ОСОБА_1, у якій позивач просив визнати протиправною бездіяльність управління Державної казначейської служби України в Овруцькому районі Житомирській області щодо невиконання судового рішення за цією справою, а також зобов'язати управління Державної казначейської служби України в Овруцькому районі Житомирській області прийняти до виконання виконавчий лист, виданий Житомирським окружним адміністративним судом [24]. Також у рішенні за справою № 815/5580/14 за позовом фізичної особи до Головного управління державної казначейської служби України в Одеській області про визнання дій протиправними та зобов'язання вчинити певні дії (виплатити кошти), суд дійшов висновку, що позивачем обраний неналежний спосіб захисту свого порушеного права. Указане рішення було вмотивовано тим, що спір позивача про стягнення з Головного управління ПФУ в Одеській області на його користь заборгованості по нарахованій за певний період доплаті до пенсії розглядався Київським районним судом м. Одеси (№ 520/4646/13). З урахуванням приписів ст. 267 КАСУ суд дійшов висновку, що саме в рамках справи № 520/4646/13 повинно вирішуватися питання про стягнення з Головного управління ПФУ в Одеській області заборгованості [25].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Реалізація цих пропозицій потребує внесення змін до статті 181 КАСУ.

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

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

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35, 35–36, 37. — Ст. 446.

3. Про виконавче провадження : Закон України від 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 24. — Ст. 207.

4. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 50–51. — Ст. 572.

5. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень : Закон України від 05.06.2012 № 4901-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 17. — Ст. 158.

6. Про затвердження Порядку погашення заборгованості за рішеннями суду, виконання яких гарантується державою : постанова Кабінету Міністрів України від 03.09.2014 № 440 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 75. — Ст. 2129.

7. Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ : постанова Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 61. — Ст. 2431.

8. *Баб'як А.В.* Адміністративно-процесуальні строки : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А.В. Баб'як ; Нац. акад. внутр. справ України. — К., 2005. — 18 с.

9. *Грибок І.О.* Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.О. Грибок ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2006. — 19 с.

10. *Гук Б.М.* Адміністративно-правове регулювання механізму примусових заходів виконавчого провадження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Б.М. Гук ; Акад. упр. М-ва внутр. справ. — К., 2010. — 20 с.

11. *Ігонін Р.В.* Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження : Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.В. Ігонін ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2007. — 20 с.

12. *Крупнова Л.В.* Адміністративно-правовий статус працівника державної виконавчої служби України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.В. Крупнова ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. — Ірпінь, 2008. — 18 с.

13. *Кузьменко О.В.* Адміністративний процес у парадигмі права : Автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Кузьменко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2006. — 32 с.

14. *Руденко А.В.* Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Руденко ; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. — Х., 2006. — 20 с.

15. *Сьоміна В.А.* Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.А. Сьоміна. — Х., 2005. — 212 с.

16. *Хотинська О.З.* Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / О.З. Хотинська. — К., 2006. — 195 с.

17. *Щербак С.В.* Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : Автореф. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Щербак ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. — К., 2002. — 16 с.

18. *Шруб І.В.* Функціонування адміністративних судів в Україні : організаційно-правові засади та їх реалізація : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.В. Шруб ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. — К., 2009. — 20 с.

19. *Якимчук С.О.* Виконання судових рішень як частина судового розгляду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С.О. Якимчук ; М-во освіти і науки України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. — Харків, 2015. — 20 с.

20. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 23.05.2014 р. у справі № 810/2490/14 [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38832598.

21. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 09.12.2014 р. у справі № 816/1713/14-а [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41948049.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Отримано 07.10.2016

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

УДК 343.126:31

О.П. Горох,
кандидат юридичних наук, доцент

ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ПОКАРАННЯ ТА ЙОГО ВІДБУВАННЯ (аналіз судової статистики)

У статті проаналізовано судову статистику застосування в Україні норм про звільнення від покарання та його відбування протягом 2003–2015 років. Зроблені наукові висновки з досліджених показників та актуалізовані окремі проблеми застосування кримінально-правових норм цього правового інституту.

Ключові слова: *звільнення від покарання; звільнення від відбування покарання; умовно-дострокове звільнення від відбування покарання; заміна покарання більш м'яким.*

В статье проанализировано судебную статистику применения в Украине норм об освобождении от наказания и его отбывания в период 2003–2015 годов. Сформулированы научные выводы по исследованным показателям и актуализированы отдельные проблемы применения уголовно-правовых норм данного правового института.

Ключевые слова: *освобождение от наказания; освобождение от отбывания наказания; условно-досрочное освобождение от наказания; замена наказания более мягким.*

Paper investigates a legal statistics of application in Ukraine of norms on release from punishment and its serving during 2003–2015 years. Scientific conclusions on the studied indicators are formulated and separate problems of application of criminal precepts of law of this legal institute are staticized.

Keywords: *release from punishment; release from sentence serving; parole from punishment; replacement of punishment to softer one.*

Проблемам звільнення від покарання та його відбування присвятили дисертаційні та монографічні дослідження такі, зокрема, українські юристи, як О.В. Дащенко, Д.В. Казначєєва, О.О. Книженко, А.О. Клевцова, М.В. Романов, Є.О. Письменський, В.В. Скибицький, П.В. Хряпінський, І.С. Яковець. Однак доводиться констатувати, що в дослідженнях цих та інших вітчизняних криміналістів не достатньої мірою висвітлені дані судової статистики щодо застосування норм про звільнення від покарання та його відбування. Отже, *мету* цієї статті ми вбачаємо в аналізі даних судової статистики застосування в Україні норм про звільнення від покарання та його відбування, формулюванні висновків з досліджених показників та актуалізації окремих проблем застосування цього правового інституту.

Судова статистична звітність. Законодавство кримінального блоку передбачає 43 норми про звільнення від покарання та його відбування, що можуть

застосовуватися при ухваленні вироку або при його виконанні [1]. Проте встановити кількість звільнених від покарання та його відбування за всіма цими нормами, на жаль, неможливо. Державна судова адміністрація України (далі – ДСА України) збирає і оприлюднює на своєму веб-ресурсі звітність судів щодо засто-сування, на жаль, лише окремих з цих норм (8 норм). Так, на підставі вивчення оприлюднених статистичних даних ДСАУ 2015 р. можна встановити лише такі показники кількості звільнених від покарання та його відбування на етапі *ухвалення вироку*: звільнених від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 КК) в цілому (Ф. 1-1, розділ 3) [2] та за окремі види злочинів (форма 6, колонка 33); звільнених від покарання за амністією (ст. 86 КК) в цілому (Ф. 1-1, розділ 3) та за окремі види злочинів (форма 6, колонка 34); звільнених від покарання з інших підстав (без конкретизації) (Ф. 6, колонка 35) [3]; звільнених від відбування покарання з випробуванням неповнолітніх (ст. 104 КК) (Ф. 8, колонка 38); амністованих неповнолітніх (Ф. 8, колонка 39); звільнених від покарання неповнолітніх з інших підстав (Ф. 8, колонка 40) [4].

У свою чергу, кількість звільнених від покарання та його відбування на етапі *виконання вироку* відображається ДСА України лише щодо: звільнених від покарання і тих, кому воно пом'якшене (частини 2 і 3 ст. 74 КК); звільнених від призначеного покарання з випробовуванням після закінчення іспитового строку (ч. 1 ст. 78 КК); направлених раніше звільнених від покарання з випробуванням для відбування покарання, призначеного вироком (ч. 2 ст. 78 КК); умовно-достроково звільнених від відбування покарання (ст. 81 КК); яким невідбута частина покарання замінена більш м'яким покаранням (ст. 82 КК); звільнених від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до 3 років, та направлених для відбування покарання жінок, звільнених від відбування покарання внаслідок їх вагітності або наявності дітей віком до 3 років (ст. 83 КК); звільнених від покарання за хворобою (ст. 84 КК); тих, щодо кого вирок був приведений у відповідність до нового закону, який звільняє від покарання або пом'якшує його (Ф. 1-1, розділ 6) [5].

Слід зазначити, що до 2012 р. ДСА України фіксувалося також кількість: звільнених від покарання жінок, які мають дітей віком до 7 років, після закінчення іспитового строку (ч. 4 ст. 79 КК); направлених для відбування покарання, призначеного вироком суду, жінок, які мають дітей віком до 7 років, після закінчення іспитового строку (ч. 4 ст. 79 КК); жінок, які мають дітей віком до 7 років, яким було скасовано звільнення від відбування покарання (ч. 5 ст. 79 КК); звільнених від відбування покарання у зв'язку із закінченням строків давності виконання обвинувального вироку (ст. 80 КК); звільнених від відбування покарання у зв'язку із закінченням строків давності виконання обвинувального вироку щодо особи, засудженої до довічного позбавлення волі (ч. 5 ст. 80 КК); амністованих на етапі виконання вироку (ст. 86 КК); звільнених від відбування покарання у зв'язку із закінченням іспитового строку неповнолітніх (ч. 1 ст. 78 КК); направлених звільнених від покарання з випробуванням неповнолітніх для відбування покарання, призначеного вироком (ч. 2 ст. 78 КК); умовно-достроково звільнених від відбування покарання неповнолітніх (ст. 107 КК) [Ф. 1, розділ 8]; звільнених від покарання неповнолітніх із застосуванням примусових заходів виховного характеру (ст. 105 КК) [Ф. 1, розділ 6] [6]. Однак наразі ці показники, на жаль, не фігурують у статистиці ДСА України.

Таким чином, проблема перша – показники ДСА України не відображають повної картини застосування норм про звільнення від покарання та його відбування.

Вважаємо, що ця ситуація має бути виправлена шляхом внесення відповідних змін у форми статистичної звітності ДСА України (лист з відповідними пропозиціями нами вже підготовлений). Слушно з цього приводу зауважує А.А. Музика: Кримінальний кодекс України потребує всебічної статистичної інформації про себе [7, с. 160–161]. У свою чергу, М.І. Хавронюк також слушно наголошує на тому, що в статистичному обліку повинна бути повна картина юридичних наслідків злочину [8, с. 233].

Показники звільнення від покарання та його відбування. Подальший аналіз наявних даних ДСА України, а також результати власного узагальнення судової практики звільнення від покарання засвідчують, що вітчизняні суди доволі широко застосовують норми правового інституту звільнення від покарання у судовій практиці.

Якщо взяти до уваги показники за 2015 р., то безсумнівним "лідером" у правозастосуванні традиційно залишається звільнення від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 КК). У 2015 р. питома вага осіб, щодо яких було застосовано ст. 75 КК, від кількості всіх засуджених становила 42,7 % (40 462 осіб). Що стосується неповнолітніх, то 2 812 осіб (61, 3 % від усіх неповнолітніх засуджених) були звільнені від відбування покарання з випробуванням (ст. 104 КК) [4]. Призерами у правозастосуванні також є норми про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання (11 112 засуджених) і про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким (2 168 засуджених). Крім того, у 2015 р. 35 жінок звільнені від відбування покарання на підставі ст. 83 КК, 363 засуджених були звільнені від покарання за хворобою, 2 105 осіб – амністовано [2; 3]. У цей період також 67 засуджених було помилувано Президентом України.

Розглянемо, якими були наведені показники в інші статистичні періоди.

Звільнення від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 КК). Ретроспективний погляд на практику застосування норм про звільнення від відбування покарання з випробуванням протягом 1996-2015 рр. дозволяє констатувати певну динаміку в цій сфері. У 1996 р. частка таких осіб у загальній кількості засуджених становила 36,9 %[1]; у 1997 р. – 38,7 %; у 1998 р. – 40,3 %; у 1999 р. – 43,5 %; у 2000 р. – 46 %; у 2001 р. – 47,5 %; у 2002 р. – 55,8 %; у 2003 р. – 53,8 %; у 2004 р. – 54, 8 %; у 2005 р. – 52,7 %; у 2006 р. – 58,7 %; у 2007 р. – 55,3 %; у 2008 р. – 52,2 %; у 2009 р. – 48,2 %; у 2010 р. – 47,4 %; у 2011 р. – 41,8 %; у 2012 р. – 41, 7 %; у 2013 р. – 41,9 %; у 2014 р. – 39,4 %; у 2015 р. – 42,7 %.

Наведені показники свідчать про те, що кількість звільнених від відбування покарання з випробуванням серед усіх засуджених у порівняному періоді постійно зростала і досягла пікової межі у 2006 р. з показником 58, 7 % осіб. За такої судової практики – застосування норм про звільнення відбування покарання з випробуванням, що мало бути винятком для більшості винуватих, перетворилося в закономірний правовий наслідок вчинення злочину. Вважаємо, що це пояснюється не лише занадто суворими санкціями окремих статей Особливої частини КК, а й переповненням установ виконання покарання в той період, корумпованістю суддів.

Водночас значне зменшення кількості осіб, до яких суди застосовували ст. 75 КК починаючи з 2008 р., можна пояснити, на нашу думку, масштабними змінами в кримінальному законодавстві, що відбулися завдяки Закону України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів

[1] Йдеться про осіб, щодо яких протягом 1996–2001 рр. було застосовано умовне засудження (ст. 45 КК 1960 р.) та відстрочка виконання вироку (ст. 46-1 КК 1960 р.).

України щодо *гуманізації* кримінальної відповідальності" (реєстр. № 270 – IV). Цим Законом були внесені зміни не лише до норм Особливої частини (санкції відповідних норм були доповнені менш суворими видами покарання – штрафом, громадськими роботами, виправними роботами, арештом, обмеженням волі, в інших санкціях – виключено, знижено нижню та/або верхню межі покарань у виді обмеження волі, позбавлення волі на певний строк), а й до норм Загальної частини Кримінального кодексу України (статей 45, 46, ч. 1 ст. 97, ч. 4 ст. 53, статей 65, 66, 68, 69^1 КК).

Звільнення від відбування покарання з випробуванням неповнолітніх (ст. 104 КК). Більш вражаючими є дані щодо застосування норм про звільнення від відбування покарання з випробуванням неповнолітніх. У 2001 р. частка таких осіб у загальній кількості неповнолітніх засуджених становила 43,3 % (8 547) засуджених; у 2002 р. – 67,7 % (13 163) осіб, у 2003 р. – 71,1 % (14 976) осіб; у 2004 р. – 74, 4 % (16 221) осіб; у 2005 р. – 72,3 % (12 691) осіб; у 2006 р. – 73,1 % (10 194); у 2007 р. – 69,8 % (7 797) осіб; у 2008 р. – 69,9 % (7 045) осіб; у 2009 р. – 66,4 % (5 680) осіб; у 2010 р. – 69,4 % (7 555) осіб; у 2011 р. – 65,4 % (5 684) осіб; у 2012 р. – 68,2 % (6 145) осіб; у 2013 р. – 61,5 % (3 637) осіб; у 2014 р. – 55 % (2 684) осіб; у 2015 р. – 61,3 % (2 812) осіб. Таким чином, можна констатувати поступове зменшення кількості звільнених від відбування покарання з випробуванням неповнолітніх протягом аналізованого періоду. Водночас порівняння показників кількості засуджених неповнолітніх за 2012 р. та 2015 р. дозволяє зробити висновок про те, що кількість таких осіб скоротилася майже вдвічі: з 9 010 осіб (2012 р.) до 4 589 осіб (2015 р.).

Звільнення від відбування покарання у зв'язку із закінченням строків давності виконання обвинувального вироку (ст. 80 КК). Як показало вивчення даних судової статистики, вироки в Україні переважно виконуються. У 2003 р. частка осіб, які були звільненні від відбування покарання у зв'язку із закінченням строків давності виконання обвинувального вироку становила лише 15 осіб (0,01 % від питомої ваги засуджених у цьому році). У 2004 р. ці показники становили також мізерні 15 осіб (0,01 %); у 2005 р. – 11 осіб (0,01 %); у 2006 р. – 13 осіб (0,01 %); у 2007 р. – 270 осіб (0,2 %); у 2008 р. – 181 особу (0,1 %); у 2009 р. – 130 осіб (0,09 %); у 2010 р. – 27 осіб (0,02 %); у 2011 р. – 25 осіб (0,02 %); у 2012 р. – 49 осіб (0,03 %); за 2013–2015 роки дані, на жаль, відсутні.

Умовно-дострокове звільнення від відбування покарання (ст. 81 КК). Умовно-дострокове звільнення від відбування покарання посідає почесне друге місце за кількістю звільнених від покарання. У 2003 р. кількість засуджених, які були звільнені умовно-достроково, становила 33 405 осіб (16,1 % від питомої ваги засуджених у цьому році). У 2004 р. ці показники становили 29 854 особи (13,3 %); у 2005 р. – 36 652 особи (18,6 %); у 2006 р. – 33 847 осіб (21 %); у 2007 р. – 33 063 особи (21,6 %); у 2008 р. – 27 979 осіб (19 %); у 2009 р. – 22 056 осіб (15 %); у 2010 р. – 22 831 особу (13,5 %); у 2011 р. – 20 301 особу (13,1 %); у 2012 р. – 19 662 особи (12 %); у 2013 р. – 23 185 осіб (19,6 %); у 2014 р. – 16 908 осіб (16,5 %); у 2015 р. – 11 112 осіб (11,7 %).

Умовно-дострокове звільнення від відбування покарання неповнолітніх (ст. 107 КК). Показники умовно-дострокового звільнення від відбування покарання неповнолітніх є значно скромнішими. У 2003 р. кількість неповнолітніх, які були звільнені умовно-достроково, становила 954 особи (4,5 % від питомої ваги засуджених неповнолітніх у цьому році). У 2004 р. ці показники становили 725 осіб (3,3 %); у 2005 р. – 953 особи (5,4 %); у 2006 р. – 821 особу (5,9 %); у 2007 р. – 683 особи (6,1 %); у 2008 р. – 443 особи (4,4 %); у 2009 р. – 384 особи

(4,5 %); у 2010 р. – 337 осіб (3,1 %); у 2011 р. – 219 осіб (2,5 %); за 2012 р. – 2015 роки дані відсутні.

Заміна невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК). Кількість осіб, яким невідбута частина покарання була замінена більш м'яким покаранням, є значно меншою, ніж умовно-достроково звільнених. У 2003 р. кількість таких засуджених становила 4 209 осіб (2 % від питомої ваги засуджених у цьому році). У 2004 р. ці показники становили 2 669 осіб (1,2 %); у 2005 р. – 6 565 осіб (3,3 %); у 2006 р. – 6 099 осіб (3,8 %); у 2007 р. – 6 163 особи (4 %); у 2008 р. – 5 336 осіб (3,6 %); у 2009 р. – 3 811 осіб (2,6 %); у 2010 р. – 3 836 осіб (2,3 %); у 2011 р. – 4 413 осіб (2,8 %); у 2012 р. – 4 570 осіб (2,8 %); у 2013 р. – 4 604 особи (3,9 %); у 2014 р. – 2 870 осіб (2,8 %); у 2015 р. – 2 168 осіб (2,3 %). При цьому показники ДСА України, на жаль, не відображають, на які саме більш м'які покарання була здійснена заміна невідбутої частини покарання.

Звільнення від відбування покарання вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК). Кількість вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, є зовсім не значною. У 2003 р. кількість таких засуджених становила лише 79 осіб (0,04 % від питомої ваги засуджених у цьому році). У 2004 р. ці показники становили 43 засуджені (0,02 %); у 2005 р. – 75 жінок (0,04 %); у 2006 р. – 57 осіб (0,04 %); у 2007 р. – 43 засуджені (0,03 %); у 2008 р. – 48 жінок (0,04 %); у 2009 р. – 36 осіб (0,03 %); у 2010 р. – 128 осіб (0,08 %); у 2011 р. – 58 засуджених (0,04 %); у 2013 р. – 64 жінки (0,06 %); у 2014 р. – 55 осіб (0,06 %); у 2015 р. – 35 осіб (0,04 %).

Звільнення від покарання за хворобою (ст. 84 КК). Не дивлячись на те, що ст. 84 КК передбачає п'ять самостійних видів звільнення від покарання, статистична звітність ДСА України відображає показники застосування цієї статті Кодексу узагальнено. У 2003 р. кількість засуджених, які були звільнені від покарання або його відбування за хворобою, становила 1 097 осіб (0,5 % від питомої ваги засуджених у цьому році). У 2004 р. ці показники становили 1 224 осіб (0,5 %); у 2005 р. – 1 364 особи (0,7 %); у 2006 р. – 902 особи (0,5 %); у 2007 р. – 884 особи (0,6 %); у 2008 р. – 904 особи (0,6 %); у 2009 р. – 1 035 осіб (0,7 %); у 2010 р. – 995 осіб (0,6 %); у 2011 р. – 862 особи (0,6 %); у 2012 р. – 968 осіб (0,6 %); у 2013 р. – 940 осіб (0,8 %); у 2014 р. – 569 осіб (2,8 %); у 2015 р. – 363 особи (0,4 %). Таким чином, в середньому лише 0,5 % від питомої ваги засуджених звільняються від покарання та його відбування щорічно.

Звільнення від покарання за амністією (ст. 86 КК). ДСА України кількість амністованих наразі відображається у двох статистичних формах. Перша форма відображає кількість звільнених від покарання за амністією в цілому (Ф. 1-1, розділ 3) та за окремі види злочинів (форма 6, колонка 34). Друга форма (Ф. 1-1, розділ 6) – кількість осіб, щодо яких застосовано амністію на стадії виконання вироку (ухвали). При цьому з обох форм, на жаль, не видно, який саме вид амністії (повне чи часткове звільнення від відбування призначеного судом покарання) і до якої кількості осіб був застосований.

Якщо взяти до уваги кількість звільнених від покарання за амністією на етапі ухвалення вироку, то можна дійти таких висновків. У 2003 р. кількість амністованих, які були звільнені від покарання, становила 5 005 осіб (2,4 % від питомої ваги засуджених у цьому році). У 2004 р. ці показники становили 2 914 осіб (1,3 %); у 2005 р. – 3 710 осіб (1,9 %); у 2006 р. – 1 425 осіб (0,9 %); у 2007 р. – 2 244 особи (1,4 %); у 2008 р. – 736 осіб (0,5 %); у 2009 р. – 1 230 осіб (0,8 %); у 2010 р. – 280 осіб (0,2 %); у 2011 р. – 571 особу (0,4 %); у 2012 р. – 564 осіб (0,3 %); у 2013 р. – 116 осіб (0,1 %); у 2014 р. – 4 460 осіб (4,4 %); у

2015 р. – 1 073 особи (1,1 %). Таким чином, кількість звільнених від покарання шляхом амністії на етапі виконання вироку є незначною.

Водночас ці показники для амністованих на стадії виконання вироку є значно більшими. У 2003 р. кількість амністованих на цій процесуальній стадії становила 33 455 осіб (16,2 % від питомої ваги засуджених у цьому році). У 2004 р. ці показники становили 768 осіб (0,3 %); у 2005 р. – 33 567 осіб (17 %); у 2006 р. – 337 осіб (0,2 %); у 2007 р. – 21 014 осіб (13,7 %); у 2008 р. – 235 осіб (0,1 %); у 2009 р. – 14 594 особи (9,9 %); у 2010 р. – 138 осіб (0,08 %); у 2011 р. – 18 849 осіб (12,2 %); у 2012 р. – 256 осіб (0,1 %); у 2013 р. – 23 особи (0,01 %); у 2014 р. – 35 768 осіб (35 %); у 2015 р. – 1032 особи (1 %). Таким чином, найбільша кількість амністованих на етапі виконання вироку зафіксована нами у 2014 р.

Помилування (ст. 87 КК). Кількість помилуваних не фіксується ДСА України, оскільки помилування є одним із повноважень Президента України. Проте оскільки внаслідок помилування засуджені також звільняються і від відбування покарання, видається доцільним зазначити показники і цього виду звільнення від відбування покарання.

Так, за даними Державної пенітенціарної служби України за останні 15 років цією службою виконано 144 укази Президента України про помилування. Вивчення показників помилування протягом зазначеного періоду дозволяє зробити такі висновки. У 2001 р. усього було помилувано 1 162 засуджених (66 – звільнені від покарання повністю, 506 – звільнені від відбування покарання з випробуванням). У 2002 р. ці показники становили 676 засуджених (23 та 234 помилуваних відповідно); у 2003 р. – 815 засуджених (4 та 439 помилуваних відповідно); у 2004 р. – 1 187 засуджених (5 та 439 помилуваних відповідно); у 2005 р. – 495 засуджених (19 та 182 помилуваних відповідно); у 2006 р. – 991 засуджених (47 та 329 помилуваних відповідно); у 2007 р. – 949 засуджених (65 та 266 помилуваних відповідно); у 2008 р. – 845 засуджених (139 та 191 помилуваних відповідно); у 2009 р. – 571 засуджених (214 та 83 помилуваних відповідно); у 2010 р. – 146 засуджених (57 та 6 помилуваних відповідно); у 2011 р. – 4 засуджених (1 помилуваний повністю звільнений від покарання)[2]; у 2012 р. – 21 засудженого (15 помилуваних було повністю звільнено від покарання); у 2013 р. – 14 засуджених (11 помилуваних повністю звільнені від покарання); у 2014 р. – 1 засудженого (1 помилуваний був повністю звільнений від покарання); у 2015 р. – 67 засуджених (18 помилуваних були повністю звільнені від покарання) [9, с. 11].

Підрахунок наведених вище показників дозволяє зробити висновок про те, що у 2015 р. судами на підставі норм, передбачених статями 75, 81–84, 86, 87 КК, було звільнено від покарання та його відбування 56 312 повнолітніх засуджених. Таким чином, на 94 798 засуджених у 2015 р. припало 56 312 звільнених від покарання та його відбування (і це без урахування кількості звільнених від покарання на підставі "закону Савченко"). За такого державного підходу до юридичних наслідків злочину, засудженому треба дуже "напружитися", щоб відбути повністю покарання, призначене судом. Можна з впевненістю констатувати своєрідну "інфляцію" в застосуванні норм про звільнення від покарання.

Таким чином, друга проблема – в Україні спостерігається інфляція норм про звільнення від покарання та його відбування.

Ефективність звільнення від покарання та його відбування. Ефективність звільнення від покарання та його відбування в юридичній літературі запропоновано

[2] Починаючи з 2011 р. помилування у виді звільнення від відбування покарання з випробуванням вже не здійснюється.

оцінювати за двома критеріями: динамікою застосування звільнення від покарання (його відбування) та фактом вчинення нового злочину після звільнення від покарання та його відбування [10, с. 99-100]. Не торкаючись на цьому етапі дослідження окремих дискусійних положень такої позиції, зазначимо, що проведений нами вище аналіз даних судової статистики дозволяє констатувати певну динаміку застосування аналізованих норм та попит суспільства на інститут звільнення від покарання (його відбування). Що стосується показників рецидиву серед осіб, звільнених від покарання та його відбування, то вони фігурують у судовій статистиці, однак лише стосовно окремих видів такого звільнення.

Передусім зазначимо, що кількість раніше судимих, які знов були засуджені за вчинення нових злочинів, перебуває протягом останніх 12 років приблизно на одному рівні (майже кожний четвертий раніше засуджений знову засуджується за вчинення нового злочину). Так, у 2004 р. кількість осіб, які на момент засудження мали судимість, становила 47 918 винуватих (21, 4 % від усіх засуджених). У 2005 р. ці показники становили 42 891 особу (21, 8 %); у 2006 р. – 38 584 осіб (24 %); у 2007 р. – 39 066 осіб (25,6 %); у 2008 р. – 34 776 осіб (23,7 %); у 2009 р. – 36 764 особи (25,1 %); у 2010 р. – 41 523 особи (24,6 %); у 2011 р. – 39 323 особи (25,5 %); у 2012 р. – 42 037 осіб (25,8 %); у 2013 р. – 34 365 осіб (29,1 %); у 2014 р. – 27 714 осіб (27,1 %); у 2015 р. – 25 718 осіб (27,1 %). Таким чином, порівняно з 2004 р. кількість осіб, які на момент засудження мали судимість, зросла у 2015 р. на 5,7 %. Тепер проаналізуємо, яка кількість раніше звільнених від покарання та його відбування знову були засуджені.

Ефективність звільнення від відбування покарання з випробуванням. Дослідження даних судової статистики дозволяє зробити висновок про те, що у 2004 р. кількість засуджених, які вчинили злочин під час іспитового строку, становила 15 905 осіб (7, 1 % від усіх засуджених у цьому році). У 2005 р. цей показник становив 15 084 особи (7,1 %); у 2006 р. – 12 370 осіб (7,7 %); у 2007 р. – 12 906 осіб (7,9 %); у 2008 р. – 10 090 осіб (6,9 %); у 2009 р. – 10 212 осіб (7 %); у 2010 р. – 10 990 осіб (6,6 %); у 2011 р. – 10 894 особи (7 %); у 2012 р. – 10 869 осіб (6,7 %); у 2013 р. – 8 708 осіб (7,4 %); у 2014 р. – 6 492 особи (6,3 %); у 2015 р. – 5 576 (5,9 %).

Наведені показники приблизно дорівнюють показникам кількості осіб, яких було направлено для відбування покарання, призначеного вироком суду, як таких, що не пройшли випробування (ч. 2 ст. 78 КК). Зокрема, у 2004 р. кількість направлених для відбування покарання, призначеного вироком суду, як таких, що не пройшли випробування, становила 5 616 осіб (8,7 % від усіх засуджених, щодо яких вирішувалося питання про правові наслідки звільнення від відбування покарання з випробуванням у цьому році). У 2005 р. цей показник становив 6 354 особи (8,7 %); у 2006 р. – 5 884 особи (6,4 %); у 2007 р. – 5 057 осіб (6,2 %); у 2008 р. – 4 728 осіб (6,9 %); у 2009 р. – 3 838 осіб (6 %); у 2010 р. – 3 689 осіб (6,1 %); у 2011 р. – 4 013 (6,1 %); у 2012 р. – 3 646 осіб (6,5 %); у 2013 р. – 3 009 осіб (4,6 %); у 2014 р. – 1 967 осіб (4,4 %); у 2015 р. – 1 997 осіб (5,6 %).

Ефективність умовно-дострокового звільнення від відбування покарання. Дослідження даних судової статистики дозволяє зробити висновок про те, що у 2001 р. кількість засуджених, які раніше були звільнені умовно-достроково від відбування покарання і знов були засуджені, становила 6 185 осіб (3, 1 % від усіх засуджених у 2001 р.). У 2002 р. цей показник становив вже 6 616 осіб (3,4 %); у 2003 р. – 8 181 особа (4,1 %); у 2004 р. – 8 975 осіб (4,4 %); у 2005 р. – 8 637 осіб (4,9 %); у 2006 р. – 8 285 осіб (5,2 %); у 2007 р. – 9 301 особи (6,1 %); у

2008 р. – 8 798 осіб (6,0 %); у 2009 р. – 9 042 особу (6,2 %); у 2010 р. – 9 651 особу (5,7 %) [11]; у 2011 р. – 8 202 особи (5,3 %); у 2012 р. – 7 801 особу (4,8 %); у 2013 р. – 5 834 особи (4,9 %); у 2014 р. – 4591 особу (4,5 %), у 2015 р. – 4 010 (4,2 %).

Ефективність звільнення від покарання та його відбування за амністією. Дослідження даних судової статистики дозволяє зробити висновок про те, що у 2004 р. кількість засуджених, які вчинили злочин після звільнення від покарання за амністією, становила 2 690 осіб (1,2 % від усіх засуджених у цьому році). У 2005 р. цей показник становив 1 571 особу (0,8 %); у 2006 р. – 1 495 осіб (0,9 %); у 2007 р. – 1 042 особи (0,7 %); у 2008 р. – 790 осіб (0,5 %); у 2009 р. – 667 осіб (0,4 %); у 2010 р. – 686 осіб (0,4 %); у 2011 р. – 364 особи (0,2 %); у 2012 р. – 588 осіб (0,3 %); у 2013 р. – 333 особи (0,3 %); у 2014 р. – 457 осіб (0,4 %); у 2015 р. – 1 680 (1,8 %).

Ефективність звільнення від покарання та його відбування з інших підстав. Схожими невисокими є показники кількості засуджених, які вчинили злочин після звільнення від покарання та його відбування з інших підстав. Дослідження даних судової статистики дозволяє зробити висновок про те, що у 2004 р. кількість таких засуджених становила всього 606 осіб (0,3 % від усіх засуджених у цьому році). У 2005 р. цей показник становив 444 особи (0,2 %); у 2006 р. – 481 особу (0,3 %); у 2007 р. – 464 особи (0,3 %); у 2008 р. – 392 особи (0,3 %); у 2009 р. – 411 осіб (0,3 %); у 2010 р. – 415 осіб (0,2 %); у 2011 р. – 358 осіб (0,2 %); у 2012 р. – 340 осіб (0,2 %); у 2013 р. – 277 осіб (0,2 %); у 2014 р. – 234 особи (0,2 %); у 2015 р. – 252 особи (0,3 %).

Ефективність повного відбування покарання. Дослідження даних судової статистики дозволяє зробити висновок про те, що у 2004 р. кількість засуджених, які вчинили злочин після повного відбуття покарання, становила 16 246 осіб (7,3 % від всіх засуджених у цьому році). У 2005 р. цей показник становив 14 002 особи (7,1 %); у 2006 р. – 12 845 осіб (8 %); у 2007 р. – 12 614 осіб (8,2 %); у 2008 р. – 10 955 осіб (7,4 %); у 2009 р. – 12 080 осіб (8,2 %); у 2010 р. – 14 337 осіб (8,5 %); у 2011 р. – 13 752 особи (8,9 %); у 2012 р. – 15 383 особи (9,4 %); у 2013 р. – 12 946 осіб (11 %); у 2014 р. – 10 848 осіб (10,6 %); у 2015 р. – 9 529 осіб (10 %).

Таким чином, порівняння наведених вище показників дозволяє констатувати певну ефективність застосування норм про звільнення від покарання та його відбування. Адже в порівнянні з кількістю засуджених, які у 2015 р. вчинили злочин після повного відбуття покарання, кількість засуджених, які вчинили злочин після, зокрема, їх звільнення від відбування покарання з випробуванням, є вдвічі меншою. Те саме стосується і оцінки ефективності умовно-дострокового звільнення від відбування покарання.

Сподіваємося, що проведений нами аналіз судової статистики застосування норм про звільнення від покарання та його відбування стане поштовхом для нових наукових ідей, подальшої розробки та вдосконалення доктринальних положень і сприятиме ефективності кримінально-правового регулювання в цілому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Горох О.П.* Система видів звільнення від покарання за українським законодавством кримінального блоку / О.П. Горох / Evropskə politickə a prбvnн diskurz. – 2015. – V. 2. – Iss. 4.

2. Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2015 рік. Форма № 1-1 (розділ 3). – К. : Державна судова адміністрація України. – 2015.

3. Звіт про кількість осіб, засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру та види кримінального покарання за 2015 рік. Форма № 6. – К. : Державна судова адміністрація України. – 2015.

4. Звіт про неповнолітніх засуджених за 2015 рік. Форма № 8. – К. : Державна судова адміністрація України. – 2015.

5. Звіт судів першої інстанції про розгляд матеріалів кримінального провадження за 2015 рік. Форма № 1-1 (розділ 6). – К. : Державна судова адміністрація України. – 2015.

6. Звіт судів першої інстанції про розгляд справ у порядку кримінального судочинства за 2011 рік. Форма № 1. – К. : Державна судова адміністрація України. – 2011.

7. *Музика А.А.* Казки Кримінального кодексу та реальність / А.А. Музика // Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблеми застосування і перспективи удосконалення: тези доповідей та повідомлень учасників Міжнародного симпозіуму, 21–22 вересня 2012 року. – Львів: ЛДУВС, 2012 – С. 156–162.

8. *Хавронюк М.І.* Кримінальне покарання: що змінилося за останні п'ять тисяч років? / М.І. Хавронюк // Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблеми застосування і перспективи удосконалення: тези доповідей та повідомлень учасників Міжнародного симпозіуму, 21–22 вересня 2012 року. – Львів: ЛДУВС, 2012 – С. 227–233.

9. *Лейковський П.В.* Показники виконаних у ДПтС (ДДВП) України указів Президента України про помилування засуджених / П.В. Лейковський // Актуальні питання вдосконалення процедури помилування: зб. матеріалів круглого столу. – К. : Ін-т крим.-викон. служби, 2016. – С. 11–18.

10. *Письменський Є.В.* Про ефективність звільнення від покарання та його відбування / Є.В. Письменський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 6. – С. 96–100.

11. Збірник даних судової статистики щодо розгляду судами України кримінальних справ, кількості та структури засуджених осіб у 2001–2010 роках. – К., 2011. – 46 с.

Отримано 25.08.2016

УДК 343.9

В.В. Артюхова

ЗНАРЯДДЯ ВЧИНЕННЯ ХУЛІГАНСТВА: КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

У статті розглянуто одну з ознак об'єктивної сторони складу хуліганства – знаряддя вчинення злочину. Здійснено аналіз сучасних наукових підходів до визначення понять "знаряддя вчинення злочину" та "засоби вчинення злочину", розв'язання проблеми розмежування цих ознак та відмежування їх від предмета злочину. На підставі емпіричного матеріалу виокремлено групи знарядь вчинення хуліганства, їх види та кількісні показники.

Ключові слова: *хуліганство, об'єктивна сторона складу злочину, знаряддя вчинення злочину, засоби вчинення злочину.*

В статье рассмотрен один из признаков объективной стороны состава хулиганства – орудие совершения преступления. Проанализированы современные научные подходы к определению понятий "орудия совершения преступления" и "средства совершения преступления", решению проблемы разграничения указанных признаков и отграничения их от предмета преступления. На основе анализа собранных эмпирических данных выделены группы орудий совершения хулиганства, их виды и количественные показатели.

Ключевые слова: *хулиганство, объективная сторона преступления, орудия совершения преступления, средства совершения преступления.*

Paper deals with a sign of the objective side of hooliganism – the instruments of committing a crime. It considered an analysis of the modern scientific approaches to the definition of "instruments of committing a crime" and "means of committing a crime", solving the problem of delimitation of the above mentioned characteristics and distinguishing them from the crime subject. The groups of instruments of committing hooliganism, their types and quantitative indicators are stated.

Keywords: *hooliganism, objective side of crime, instruments of committing a crime, means of committing a crime.*

Протягом тривалого періоду, ще з радянських часів, першість серед злочинів проти громадського порядку належить хуліганству. Однак історія існування цього вкрай негативного явища соціальної дійсності, на жаль, не породила однозначної практики щодо кваліфікації хуліганських дій як у науці, так і в практичній діяльності. При цьому такий науково-практичний плюралізм стосується усіх елементів досліджуваного складу злочину.

У цій роботі ми розглянемо одну із факультативних (у більшості випадків) ознак об'єктивної сторони складу хуліганства – знаряддя його вчинення. Встановлення цієї ознаки має важливе значення для правильної кваліфікації аналізованого злочину, а надто – передбаченого ч. 4 ст. 296 Кримінального кодексу України (далі – КК України), а саме "дії, передбачені частинами першою, другою або третьою цієї статті, якщо вони вчинені із застосуванням вогнепальної або холодної зброї чи іншого предмета, спеціально пристосованого або заздалегідь заготовленого для нанесення тілесних ушкоджень", який є найбільш суспільно небезпечним видом цього злочину. Перелічені в законі предмети – це знаряддя вчинення

злочину. Вони (знаряддя) є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони хуліганства, передбаченого ч. 4 ст. 296 КК України. Тобто їхню наявність необхідно встановлювати і доказувати. У разі застосування інших предметів як знарядь вчинення злочину дії винуватого мають кваліфікуватися за частиною 1, 2 або 3 статті 296 КК України.

Наразі у вітчизняній кримінально-правовій науці відсутнє стале визначення поняття "знаряддя вчинення злочину". Більше того, досить гострою є проблема, з одного боку, розмежування знарядь і засобів вчинення злочину, а з іншого – відмежування їх від предмета вчинення злочину.

Ця дискусія зумовлена тим, що певні матеріальні цінності залежно від виду вчиненого злочину можуть бути як предметом правопорушення, так і знаряддям чи засобом його вчинення.

Наприклад, у складі злочину, передбаченого ст. 286 КК України ("порушення правил безпеки дорожнього руху або експлуатації транспорту особами, які керують транспортними засобами") транспортні засоби є знаряддям злочину, а у ст. 289 КК України ("незаконне заволодіння транспортним засобом") – предметом.

Визначаючи поняття знарядь та засобів вчинення злочину, розглянемо деякі наукові підходи до вирішення цього питання.

Так, М.І. Панов знаряддя вчинення злочину розглядає як різновид засобів його вчинення. Під засобами автор розуміє "предмети матеріального світу, що застосовуються злочинцем при вчиненні суспільно небезпечного діяння". Засоби він поділяє на знаряддя (предмети, використовуючи які особа справляє фізичний (як правило, руйнівний) вплив на матеріальні об'єкти) та інші засоби вчинення злочину (засоби у вузькому значенні слова (підроблені документи, формений одяг та ін.) [1, с. 477]. Наведені визначення, на нашу думку, не повною мірою висвітлюють відмінність між цими поняттями та частково дублюють одна одну. Окрім того, КК України встановлює відмінність між цими поняттями (наприклад, статті 14, 27, 31, 96-2 та ін.), що вказує на неприйнятність їх ототожнення та недоцільність розгляду знарядь як різновиду засобів вчинення злочинів.

Інший науковець – Є.В. Фесенко – вважає, що відмінність "між знаряддями та іншими засобами" вчинення злочину полягає лише у способі їх використання. Зокрема, на його думку, "знаряддя – це предмети, які мають певні фізичні, хімічні чи інші властивості й використовуються злочинцем способом їх контактного застосування до потерпілого для задоволення його потреб, благ тощо з метою полегшення вчинення злочину. Засоби – це предмети, що їх особа використовує для здійснення злочинного наміру іншим способом, не пов'язаним з їх контактним застосуванням" [2, 75–76]. У такому розмежуванні аналізованих понять вбачаємо раціональне зерно, хоча не підтримуємо визнання автором знарядь різновидом засобів вчинення злочину.

Дещо іншої позиції дотримується І.І. Митрофанов, який знаряддя вчинення злочину розглядає як предмети, що безпосередньо використовуються для вчинення злочинного посягання, застосування яких у процесі реалізації діяння відчутно полегшує досягнення злочинного наміру (вбивство за допомогою ножа, вилов риби шляхом використання вибухівки). Визначення засобів вчинення злочину автор не наводить, однак наголошує, що на відміну від знарядь, вони не використовуються винним безпосередньо для вчинення злочинного діяння, а їх застосування значно полегшує вчинення правопорушення [3, 179]. Наведений підхід автора у досліджуваному питанні видається незавершеним і суперечливим.

А.М. Ришелюк під засобами вчинення злочину розуміє предмети, документи, речовини, з використанням яких створюються умови для вчинення злочину. У

якості знарядь автор розглядає зброю та інші предмети, документи, речовини, за допомогою яких здійснюється вплив на потерпілого чи предмет злочину або іншим чином полегшується досягнення злочинного результату [4, 15]. Очевидно, розуміння засобів вчинення злочину як їх вичерпного переліку є некоректним.

Розв'язання проблеми розмежування знарядь і засобів вчинення злочину та відмежування їх від предмета вчинення злочину запропоновано в тематичному дослідженні А.А. Музики та Є.В. Лащука. Автори наводять правила, за допомогою яких слід розмежовувати зазначені поняття. Зокрема, науковці зазначають, що "предмет злочину завжди вказує на ті суспільні відносини, що охороняються кримінальним законом; знаряддя і засоби полегшують вчинення суспільно небезпечної дії, з їх допомогою вчиняється злочин". Крім того, визначено, що "знаряддя і засоби є "активними" матеріальними цінностями[3], тобто вони відіграють "активну" роль у вчиненні злочину і завжди використовуються злочинцем для досягнення певного результату; предмет злочину є "пасивним" у цьому процесі – саме на нього спрямовані діяння злочинця" [5, 151].

Наведені положення є лише частиною цілого переліку розроблених науковцями правил. Проте навіть їх достатньо для того, щоб зрозуміти основні відмінності між такими поняттями, як предмет, знаряддя та засоби вчинення злочину[4].

У відтворених нами фрагментах монографії засоби та знаряддя вчинення злочину автори розглядають як факультативні ознаки об'єктивної сторони складу злочину, що характеризують матеріальні цінності. Засоби вчинення злочину полегшують вчинення суспільно небезпечної дії, але не призначені для безпосереднього впливу на потерпілого від злочину та (або) на предмет злочину. Знаряддя ж вчинення злочину використовуються винуватим для безпосереднього впливу на потерпілого від злочину та (або) на предмет злочину і при цьому мають "первинний контакт" з ними, посилюють фізичні можливості суб'єкта злочину під час вчинення суспільно небезпечної дії (в окремих випадках їх відсутність унеможливлює таке посягання) [5, 149]. Зазначені визначення дозволяють чітко розмежовувати засоби та знаряддя вчинення злочину, тому вбачаємо за доцільне використовувати саме викладені формулювання.

Стосовно досліджень, присвячених кримінально караному хуліганству, слід зауважити таке.

Тема хуліганства відзначається сталим інтересом спеціалістів у різних галузях науки упродовж тривалого часу. Зокрема, вивчення цього явища було предметом кримінально-правових, кримінологічних, криміналістичних та психолого-юридичних досліджень. У радянській вітчизняній науці дослідженню цієї теми приділялась увага насамперед у працях І.М. Даньшина [6], С.С. Яценка [7]; на сучасному етапі цю проблему досліджували М.М. Єфімов [8], О.А. Івахненко [9], В.О. Калашнік [10], В.В. Кузнецов, В.В. Бабаніна та Л.О. Кузнецова [11], В.В. Налуцишин [12], Г.І. Піщенко [13] та інші автори.

Серед згаданих авторів питанням про засоби та знаряддя вчинення власне хуліганства приділив увагу В.В. Налуцишин, який у своїх дослідженнях торкається проблеми відмежування цих понять на загальному рівні. Так, автор дійшов

[3] Тут і далі матеріальні цінності розглядаються з точки зору існуючого у сучасній аксіологічній теорії концепту щодо розуміння категорії «цінності» як у позитивному, так і негативному значенні (котрі можуть бути матеріальними і нематеріальними), на чому слушно акцентують автори.

[4] Згадана праця отримала позитивну оцінку спеціалістів. Див., зокрема: Баулін Ю., Азаров Д. На шляху до пізнання предмета злочину // Право України. – 2013. – № 8. – С. 354–359.

висновку, що засобом вчинення злочину слід визначати певний прийом, захід, підготовку або забезпечувальну дію, що дає можливість вчинити певні дії після вчинення злочину (знищити сліди, знаряддя вчинення злочину тощо). Знаряддя автор характеризує як предмети, пристосування, механізми, електричний струм, радіацію, за допомогою яких реалізуються способи вчинення хуліганства та досягається злочинний наслідок [12, 91–92]. Обраний нами підхід до розуміння аналізованих понять на загальнотеоретичному рівні заперечує сприйняття наукової позиції В.В. Налуцишина.

У підсумку зазначимо, що праці науковців, до яких ми звертались, створюють необхідну основу для подальших досліджень складу хуліганства, проте аналіз їхніх робіт свідчить: питання про визначення поняття знарядь вчинення злочинів як на загальному, так і на спеціальному рівнях залишається дискусійним.

Завданням статті є дослідження поняття знарядь вчинення хуліганства як обов'язкової (для ч. 4 ст. 296 КК України), так і факультативної (для ч.ч. 1, 2, 3 ст. 296 КК України) ознаки об'єктивної сторони цього складу злочину.

Результати пропонованого дослідження ґрунтуються на узагальненні емпіричного матеріалу, здобутому шляхом вибіркового вивчення нами 400 матеріалів архівних кримінальних проваджень про хуліганство (ст. 296 КК України), що розглянуті місцевими судами Дніпропетровської, Івано-Франківської, Київської, Кіровоградської, Львівської, Одеської, Тернопільської й Херсонської областей, міст Києва та Харкова упродовж 2010 – 2015 років.

Зі змісту ст. 296 КК України та на підставі емпіричного матеріалу вбачається можливим виокремити такі предмети, що можуть бути застосовані під час хуліганства: 1) знаряддя, що використовуються для вчинення хуліганських дій, визначених ч.ч. 1–3 ст. 296 КК України; 2) знаряддя, що використовуються для вчинення хуліганських дій, визначених ч. 4 ст. 296 КК України.

Перша група знарядь включає будь-які матеріальні цінності, ситуативно та раптово придбані винним під час вчинення злочину (за винятком, як правило, вогнепальної чи холодної зброї) для спричинення тілесних ушкоджень, пошкодження чи знищення майна, заподіяння інших шкідливих наслідків. Цю групу знарядь вчинення хуліганства пропонуємо визначити як "ситуативно придбані предмети".

Таке визначення, по-перше, розкриває зазначений вид знарядь як факультативну ознаку об'єктивної сторони злочинів, передбачених ч.ч. 1–3 ст. 296 КК України; по-друге, дозволяє відмежовувати їх від тих, що застосовуються під час вчинення хуліганства, визначеного ч. 4 ст. 296 КК України, за ознаками способу та моменту придбання, цільового використання.

Крім того, така позиція узгоджується зі сталим у правовій практиці твердженням про те, що "застосування або спроба застосування предметів, підібраних на місці злочину, які не були спеціально пристосовані для нанесення тілесних ушкоджень, не дає підстав для кваліфікації дій винного за ч. 4 ст. 296 КК України" [14].

Отже, на підставі вивчення та узагальнення судової практики у справах про хуліганство нами встановлено, що 46,8 % злочинів було кваліфіковано за ч. 1 ст. 296 КК України, за ч. 2 – 26,0 %, за ч. 3 – 10,5 %, за ч. 4 – 16,7 %.

Щодо кількості та видів ситуативно придбаних предметів, застосованих як знаряддя під час вчинення хуліганства, передбаченого ч.ч. 1–3 ст. 296 КК України, слід зазначити, що винними використовувались різноманітні побутові предмети. Зокрема, під час заподіяння тілесних ушкоджень такі предмети використовувались у 9,1 % випадків. Це зазвичай були скляні пляшки чи їхні уламки (3,2 %), бокали

для пива (1,0 %), дерев'яні палиці чи бити (1,0 %), жіночі сумки (0,7 %), стільці (0,5 %) та інші предмети (2,7 %).

Пошкодження чи знищення майна здійснювалося за допомогою ситуативно придбаних предметів у 8,8 % діянь. Хуліганами для цього використовувалося каміння (2,2 %), скляні пляшки (1,5 %), дерев'яні палиці чи бити (1,5 %), сокири чи молотки (1,2 %), цегла (0,7 %) та інші знаряддя (1,7 %).

Показовою є така кримінальна справа. За вироком Локачинського районного суду Волинської області від 16 січня 2015 р. А. та Г. визнано винними та засуджено за вчинення злочину, передбаченого ч. 3 ст. 296 КК України за таких обставин. 11 травня 2014 р. о 4 годині 00 хвилин А. за попередньою змовою із Г., перебуваючи у стані алкогольного сп'яніння, біля приміщення Локачинського РВ УМВС України у Волинській області грубо порушували громадський порядок, що супроводжувалось особливою зухвалістю, зокрема, стукали палицями по металевому баку для сміття, виражалися нецензурними словами на адресу працівників міліції. У момент наближення працівників правоохоронного органу – чергових В. і О., одягнутих у формений одяг, обвинувачені на їх законні вимоги про припинення протиправних дій не реагували, продовжували ображати працівників міліції нецензурними словами та розмахували дерев'яними палицями. Під час їх затримання працівниками міліції обвинувачені чинили опір, наносили удари дерев'яними палицями, штовхалися, а також висловлювалися нецензурними словами. Своїми протиправними діями, пов'язаними з опором представникам влади, які виконували обов'язки з охорони громадського порядку, А. та Г. спричинили легкі тілесні ушкодження працівникам міліції В. та О., а також пошкодили формений одяг [15].

До другої групи знарядь вчинення злочину належать предмети, що використовуються винними для вчинення хуліганських дій, визначених ч. 4 ст. 296 КК України. У диспозиції цієї норми закріплені види знарядь, застосування яких під час вчинення хуліганства дає підстави кваліфікувати його за ч. 4 (вогнепальна зброя; холодна зброя; інші предмети, спеціально пристосовані для нанесення тілесних ушкоджень; інші предмети, заздалегідь заготовлені для нанесення тілесних ушкоджень).

Ця група включає матеріальні цінності, спеціально підібрані винним для вчинення злочину, які є небезпечними для життя чи здоров'я оточуючих, за своєю природою (вогнепальна та холодна зброя) або набувають такої ознаки через зміну їхнього цільового використання чи трансформацію. Цю групу знарядь вчинення злочину пропонуємо визначити як "спеціальні предмети".

За видами та кількістю спеціальних предметів, що використовувалися під час вчинення хуліганства (ч. 4 ст. 296 КК України), виявлені такі дані.

Питома вага вогнепальної зброї серед загальної кількості спеціальних предметів складає 11,7 %. При цьому використовувалися такі види вогнепальної зброї: перероблена мисливська (5,9 %), спортивна (2,9 %), нарізна мисливська (2,9 %).

Застосування холодної зброї (лише мисливський ніж) зафіксовано тільки в одному випадку, що складає 1,5 %.

Найбільш розповсюдженим видом знарядь вчинення хуліганства є предмети, спеціально пристосовані або заздалегідь заготовлені для нанесення тілесних ушкоджень (108,6 %)[5]. До таких предметів, як правило, належали: побутові ножі

[5] Сума наведених показників перевищує 100 %, оскільки хуліганами інколи використовувались різні предмети.

(35,3 %), пневматична зброя (19,1 %), уламки від скляних пляшок (10,3 %), дерев'яні бити чи палиці (10,2 %), металеві прути (8,8 %), молотки (2,9 %), сокири (2,9 %), інші предмети – ключка для гри в гольф, стільці, кухонні виделки, оголений електропровід, цегла, гумовий кийок та ін. (19,1 %).

Як свідчить судова практика, під час постановлення вироків найменше виникає проблем щодо вирішення питання про наявність у діях обвинуваченої особи такої кваліфікуючої ознаки, як застосування хуліганами вогнепальної чи холодної зброї (насамперед завдяки проведеним на стадії досудового розслідування відповідним судовим експертизам).

Однак у випадках хуліганства, вчиненого із застосуванням предметів, спеціально пристосованих або заздалегідь заготовлених для нанесення тілесних ушкоджень, питання про кваліфікацію відповідних дій є набагато складнішим. І це не в останню чергу зумовлено неоднаковим підходом працівників правоохоронних органів та судів до розуміння зазначених предметів як знарядь вчинення злочинів. Не повною мірою вирішено це питання і в постанові Пленуму Верховного Суду України "Про судову практику у справах про хуліганство" від 22 грудня 2006 р. № 10. Пунктом 11 цієї постанови передбачено, що спеціально пристосованими для нанесення тілесних ушкоджень слід визнавати предмети, які пристосовані винною особою для цієї мети наперед або під час учинення хуліганських дій, а заздалегідь заготовленими – предмети, які хоч і не зазнали якоїсь попередньої обробки, але ще до початку хуліганства були приготовлені винним для зазначеної мети [15].

Щоб наочно відобразити певну невизначеність в аналізованому питанні, пропонуємо розглянути декілька прикладів із судової практики. Нами вже було відзначено, що під час вчинення хуліганських дій, котрі були кваліфіковані як за ч.ч. 1–3, так і за ч. 4 ст. 296 КК України, хуліганами як знаряддя вчинення злочину використовувалися саме спеціальні предмети.

Розглянемо приклади кваліфікації хуліганства із застосуванням такого знаряддя, як уламок скляної пляшки (так звана "розочка").

Приклад 1. 19 травня 2015 р. близько 23 години 50 хвилин у м. Володимир-Волинському Волинської області, будучи в стані алкогольного сп'яніння і перебуваючи біля входу в кафе "Троянда", що по вул. Привокзальній, 34, ігноруючи загальноприйняті норми поведінки та спілкування, А. грубо порушив громадський порядок з мотивів явної неповаги до суспільства. А. без будь-яких на те підстав втрутився у суперечку відвідувачів кафе, яка ніяким чином його не стосувалась, після чого взяв зі смітника та спеціально пристосував для нанесення тілесних ушкоджень порожню скляну пляшку, розбивши її об смітник, тримаючи за горловину, виготовивши так звану "розочку". Після чого, діючи з особливою зухвалістю, декількома ударами "розочкою" наніс тілесні ушкодження К. у вигляді різаної рани обличчя та лівого передпліччя, які належать до категорії легких тілесних ушкоджень, що спричинили короткочасний розлад здоров'я.

Вироком Володимир-Волинського міського суду Волинської області від 27 липня 2015 р. такі дії А. було кваліфіковано як хуліганство за ч. 4 ст. 296 КК України, тобто грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжувалось особливою зухвалістю, вчинене із застосуванням предмета, спеціально пристосованого для нанесення тілесних ушкоджень [16].

Приклад 2. 11 жовтня 2014 р. близько 2 години 00 хвилин у громадському місці, а саме в кафе-барі "Древній Русич", який розташований на Житомирщині – в с. Хмелівка Олевського району по вул. Лісній, 136, на ґрунті раптово виниклих

неприязних відносин між О. та С. стався конфлікт. Під час цього конфлікту О., грубо порушуючи громадський порядок, діючи з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжувалось особливою зухвалістю, застосував фізичне насильство до С., яке виразилося в нанесенні одного удару гострою частиною (горловини) розбитої ним скляної пляшки по шиї потерпілого, внаслідок чого йому було заподіяно легкі тілесні ушкодження, які спричинили короткочасний розлад здоров'я.

Вироком Олевського районного суду Житомирської області від 20 березня 2015 р. О. засуджено за ч. 1 ст. 296 КК України [17].

Зазначені вироки наочно ілюструють випадки неоднакового застосування судами однієї і тієї самої норми права, передбаченої кримінальним законом, у подібних правовідносинах, що зумовило ухвалення різних за змістом судових рішень. Допущення таких порушень судом касаційної інстанції є однією з підстав для перегляду судових рішень Верховним Судом України, що набрали законної сили (п. 1. ч. 1 ст. 445 КПК України).

У першому прикладі судом правильно кваліфіковано діяння обвинуваченого за ч. 4 ст. 296 КК України, оскільки винний під час вчинення хуліганства спеціально пристосував для нанесення тілесних ушкоджень скляну пляшку, розбивши її та виготовивши спеціальне знаряддя вчинення злочину – "розочку".

Однак у другому випадку суд дійшов висновку про наявність у діях особи складу злочину, передбаченого ч. 1 ст. 296 КК України. Такими вироками суди формують незаконну юридичну практику, дозволяють винним особам уникнути кримінальної відповідальності та справедливого покарання за фактично вчинений злочин.

Іншим зразком неправильного розуміння суті кваліфікуючих ознак хуліганства можуть слугувати обставини кримінальної справи стосовно А., засудженого вироком Святошинського районного суду м. Києва від 5 листопада 2015 р. Його визнано винним у тому, що він 11 січня 2015 р. близько 3 години 30 хвилин, знаходячись на вул. Феодори Пушиної в м. Києві, грубо порушуючи громадський порядок, з мотивів явної неповаги до суспільства, з використанням заздалегідь заготовленого предмета, а саме: фрагмента асфальтового покриття, супроводжуючи свої дії особливою зухвалістю, кинув у вітрину магазину "Roshen" каміння. Такі злочинні дії А. судом кваліфіковано за ч. 1 ст. 296 КК України як хуліганство, тобто грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжувалось особливою зухвалістю [18].

З наведеної справи випливає, що суд, зазначаючи у вироку формулювання обвинувачення, визнане судом доведеним, фактично виклав склад злочину, передбачений ч. 4 ст. 296 КК України, оскільки зазначив таку кваліфікуючу ознаку, як використання заздалегідь заготовленого предмета (до речі, яким чином підібраний винним фрагмент асфальтового покриття можна відносити до заздалегідь заготовлених предметів, також незрозуміло). Однак дії А. були кваліфіковані як інший, менш тяжкий злочин. Зрештою, обрана судом формула кваліфікації з урахуванням обставин справи видається правильною, але її спростовує немічне обґрунтування.

Значна кількість судових помилок ще раз підкреслює актуальність дослідження такої ознаки об'єктивної сторони хуліганства, як знаряддя його вчинення.

У кінцевому підсумку наголошуємо, що наукове вивчення зазначеного питання є важливим для подальшого розвитку вчення про знаряддя вчинення злочину у теорії кримінального права з метою вдосконалення конструкції аналізованих кримінально-правових норм. Така інформація, окрім того, може

бути використана у процесі розробки відповідних науково-практичних рекомендацій для правозастосовної діяльності правоохоронних органів та судів з питань кваліфікації хуліганства, що вчиняється із застосуванням знарядь вчинення злочину.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Панов М.І.* Вибрані праці з проблем правознавства / М.І. Панов. – К. : Ін Юре, 2010. – 812 с.

2. *Фесенко Є.В.* Злочини проти здоров'я населення та системи заходів з його охорони: : моногр. / *Є.В. Фесенко.* – К.: Атіка, 2004. – 280 с.

3. *Митрофанов І.І.* Загальна частина кримінального права України: навч. посіб. / І.І. Митрофанов. – Одеса : Фенікс, 2015. – 576 с.

4. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – Вид. 9-те, переробл. та допов. – К. : Юридична думка, 2012. – 1316 с.

5. *Музика А.А.* Предмет злочину: теоретичні основи пізнання: моногр. / Музика А.А., Лащук Є.В. – К.: ПАЛИВОДА А.В., 2011. – 192 с.

6. *Даньшин И.Н.* Ответственность за хулиганство по советскому уголовному праву / И.Н. Даньшин. – Харьков : Изд-во Харьк. ун-та, 1971. – 192 с.

7. *Яценко С.С.* Уголовно-правовая охрана общественного порядка (сравнительно-правовой аспект) / С.С. Яценко. – К.: Изд-во при КГУ издательского объединения "Вища школа", 1986. – 585 с.

8. *Єфімов М.М.* Криміналістична характеристика та особливості розслідування хуліганства: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.09 / Єфімов Микола Миколайович. – Дніпропетровськ, 2015. – 239 с.

9. *Івахненко О.А.* Кримінальна відповідальність за хуліганські діяння: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О. А. Івахненко – Дніпропетровськ, 2015. – 205 с.

10. *Калашнік В.О.* Психолого-юридична характеристика хуліганства: дис. ... кандидата юрид. наук : 19.00.06 / В.О. Калашнік. – К., 2009. – 216 с.

11. *Кузнецов В.В.* Кримінальна відповідальність за хуліганство: національний та зарубіжний досвід: моногр. / Кузнецов В.В., Бабаніна В.В., Кузнецова Л.О. – К.: ТОВ НВП "Інтерсервіс", 2013. – 268 с.

12. *Налуцишин В.В.* Кримінальна відповідальність за хуліганство (ст. 296 КК України): дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.В. Налуцишин – К., 2008. – 266 с.

13. *Піщенко Г.І.* Попередження хуліганства (кримінально-правовий та кримінологічний аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право" / Г.І. Піщенко. – К., 1999. – 19 с.

14. Про судову практику у справах про хуліганство : постанова Пленуму Верховного Суду України від 22.12.2006 р. № 10 // Вісник Верховного Суду України. – 2007. – № 2. – С. 4–6.

15. Архів Локачинського районного суду Волинської області за 2015 р. Кримінальна справа № 160/378/14-к.

16. Архів Володимир-Волинського міського суду Волинської області за 2015 р. Кримінальна справа 154/2048/15.

17. Архів Олевського районного суду Житомирської області за 2015 р. Кримінальна справа 287/359/14-к.

18. Архів Святошинського районного суду м. Києва за 2015 р. Кримінальна справа № 759/5528/15-к.

Отримано 30.08.2016

УДК 344.2(479.24)

Ахундов Рашад Афлатун оглы,
докторант Института Философии и Права
НАН Азербайджана

ОСОБЕННОСТИ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ ВОЕННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В УГОЛОВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

В статье исследуются особенности имплементации норм международного гуманитарного права по немеждународным вооруженным конфликтам в законодательство АР. Наряду с изучением соответствующей позиции азербайджанских ученых и правоведов других стран автором также выражается критический подход к законодательству. Отмечается правильность подхода к вооруженным конфликтам как международного, так и немеждународного характера с концепцией неделимости международного гуманитарного права. Правильность позиции законодательства АР также обосновывается с точки зрения принципа универсальной юрисдикции, отмечается противоречие преступлений, совершенных в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера нормам de jus cogens. Отмечается, что даже направленность этих преступлений против императивных норм международного гуманитарного права требует одинакового подхода к вооруженным конфликтам. Вместе с тем, отмечаются недостатки раздела под названием "военные преступления". Выдвигаются предложения относительно совершенствования упомянутого раздела.

Ключевые слова: *международное гуманитарное право, международные преступления, уголовный кодекс, Международный уголовный суд, универсальная юрисдикция.*

У статті досліджуються особливості імплементації норм міжнародного гуманітарного права щодо немміжнародних збройних конфліктів у законодавстві АР. Поряд з вивченням відповідної позиції азербайджанських вчених і правознавців інших країн автором також виражається критичний підхід до законодавства. Відзначається правильність підходу до озброєних конфліктів як міжнародного, так і неміжнародного характеру з концепцією неподільності міжнародного гуманітарного права. Правильність позиції законодавства АР також обґрунтовується з точки зору принципу універсальної юрисдикції, зазначаються невідповідність злочинів, вчинених в ході збройних конфліктів неміжнародного характеру, нормам de jus cogens. Зазначається, що навіть спрямованість цих злочинів проти імперативних норм міжнародного гуманітарного права вимагає однакового підходу до збройних конфліктів. Разом з тим, відзначаються недоліки розділу під назвою "військові злочини". Висуваються пропозиції щодо вдосконалення цього розділу.

Ключові слова: *міжнародне гуманітарне право, міжнародні злочини, кримінальний кодекс, Міжнародний кримінальний суд, універсальна юрисдикція.*

Paper studies the features of the implementation of the norms of international humanitarian law in the legislation of the AR during non-international armed conflicts. Scrutinizing the relevant stands of Azerbaijani scientists in the filed and the lawyers from other countries, the author also expresses a critical approach to the legislation. The validity of AR legislation's approach to both international and non-international armed

conflicts from the concept of the indivisibility of international humanitarian law is stated. The accuracy of AR legislation's position is also justified in terms of the principle of universal jurisdiction, and the fact that the crimes committed during armed conflicts of a non-international nature are against jus cogens norms is stated as well. It is noted that, the direction of these crimes against peremptory norms of international humanitarian law also requires that the armed conflicts are approached in the same light. Along with this, the shortcomings of the chapter called "war crimes" are mentioned. Suggestions on improvement of this chapter are made.

Keywords: *International Humanitarian Law, international crimes, criminal code, International Criminal Court, universal jurisdiction.*

Каждое государство обеспечивает необходимые законодательные меры для осуществления обязательств, закрепленных в международных договорах, стороной которого оно является [6, с. 46–73]. Надо принять во внимание, что ввиду того, что военные преступления, рассматривающиеся как нарушение норм Международного Гуманитарного Права (МГП), покушаются на международное публичное право и приводят к нарушению императивных норм (*jus cogens*) международного права [10, с. 63–74], то нормы, запрещающие подобные деяния, требуют от государств принятия необходимого имплементационного законодательства. Особое одобрение заслуживает то, что законодательный орган Азербайджанской Республики (АР), рассматривая *"обеспечение безопасности мира и человечества"* в статье 2 Уголовного Кодекса (УК) как наиболее важную ценность с точки зрения уголовно-правоохранительного объекта и руководствуясь тем, что оно является одной из основных задач вышеуказанного закона, в главе VII (преступления против мира и человечества) Особенной части Кодекса трансформировал в раздел XVII широкий круг состава военных преступлений [1, с. 126–135]. В первом издании УК АР название главы VII было "Преступления против мира и человечества". Изменения, внесенные в УК АР Законом, также были связаны с названием главы VII, и эта глава была названа "Преступления против мира и человечности". Но подвергается справедливой критике также соответствующая систематизация. По мнению Т.Ш. Самедовой, нынешнее название главы VII "Преступления против мира и человечности" отражает в себе название только двух из трех видов международных преступлений и уже этим подчеркнут неполный характер [4, с. 47].

Считаем, что раз глава VII включает преступления против мира, человечности и военные преступления, то военные преступления тоже должны быть выражены в названии главы. Глава должна быть названа как "Преступления против мира и человечности, военные преступления". Особенно отметим то, что при трансформировании состава военных преступлений наше законодательство основывалось непосредственно на статусе Международного Уголовного Суда (МУС), несмотря на то, что Азербайджанская Республика до сих пор тот акт не ратифицировала. Это действительно является редким и достойным случаем, когда государство приняло закон на основе международного договора, не создающего какого-либо обязательства [3, с. 124]. В систему военных преступлений, предусмотренных в главе XVII Уголовного Кодекса, входят следующие составы преступления: наемничество (статья 114); нарушение законов и обычаев войны (статья 115); нарушение норм международного гуманитарного права в ходе вооруженных конфликтов (статья); бездействие или отдача преступных приказов в ходе вооруженного конфликта (статья 117); военный грабеж (статья 118); злоупотребление знаками, находящимися под охраной (статья 119).

Подход к военным преступлениям, отраженным в Уголовном Кодексе Азербайджанской Республики, не ограничивается сугубо лишь фактором вооруженного конфликта международного характера, несмотря на то, что согласно Женевским Конвенциям (ЖК) и I Дополнительному Протоколу, для государств была предусмотрена лишь обязанность предотвращения на национальном уровне серьезных нарушений, возникающих в ходе вооруженных конфликтов международного характера. Но действующее уголовное законодательство Азербайджанской Республики, руководствуясь практикой международного уголовного трибунала по Югославии и Руанде, а также подходом Статуса Международного Уголовного Суда, даже несмотря на неприсоединение нашего государства ко II Дополнительному Протоколу, оперируя понятием "вооруженный конфликт", не делает различия между внутренними и международными вооруженными конфликтами и рассматривает в качестве военных преступлений преступления, совершенные в ходе вооруженного конфликта немеждународного характера, а также определяет личную уголовную ответственность лиц, совершивших эти преступления. Демон-страция такого отношения со стороны Уголовного Кодекса также нашло свое отражение в примечании статьи 114. В ней отмечается, что деяния, совершенные в связи с планированием, подготовкой, развязыванием или ведением военных действий в ходе предусмотренных этим разделом *как международных, так и внутренних вооруженных конфликтов (курс-учит.),* считаются военными преступ-лениями.

Глава XVII Уголовного Кодекса предусматривает в целом перечень нижеследующих преступлений, совершаемых в ходе международного вооруженного конфликта: *во-первых,* эти деяния были совершены в отношении военнопленных и иных лиц, находившихся под защитой Женевских Конвенций на условиях, предусмотренных Конвенцией: умышленное убийство (статья 115.3); применение к ним пыток, жестокое либо бесчеловечное обращение с ними, проведение медицинских, биологических и других исследований, в том числе изъятие органов для трансплантации (ст. 115.2); осуществление широкомасштабных разрушений, не вызванных военной необходимостью (статья 116.0.6); принуждение военнопленных и других охраняемых международным гуманитарным правом лиц служить в вооруженных силах стороны, взявшей их в плен, а также принуждение граждан неприятельского государства участвовать в военных операциях, направленных против своей страны (статья 115. 1); умышленное лишение прав военнопленных и лиц, находящихся под защитой Конвенции (статья 116.0.18); взятие в плен (статья 115.2); арест или лишение свободы в других формах военнопленных и других лиц, находящихся под защитой Конвенции (статья 116.0.18); незаконная депортация (статья 115.2); *во-вторых,* нарушения, предусмотренные Гаагской Конвенцией, Дополнительным Протоколом I, а также нормами международного обычного права: нападение на лицо, заведомо для виновного прекратившее свое непосредственное участие в военных операциях, а также безоружное лицо или лицо, сдавшееся, сложив оружие (статья 116.0.13); нападение на состав, строения, сооружения, транспортные средства, медицинское имущество, имеющие отличительные эмблемы Красного Креста и Красного Полумесяца (статья 116.0.3); нападение без военной необходимости на не являющиеся военной целью, ясно видимые и различимые религиозные, образовательные, научные, благотворительные, медицинские объекты, места расположения больных и раненых (статья 116.0.8); использование военнопленных и других охраняемых лиц в качестве заслона для защиты своих войск или объектов (статья 115.2); применение запрещенных средств и способов ведения войны (статья 116.0.16); насилие, разбой, уничтожение имущества, а также незаконное изъятие имущества под предлогом военной

необходимости, осуществляемые в отношении населения в зонах военных операций (статья 116.0.11); изнасилование, рабство на сексуальной основе, принудительная проституция, принудительная стерилизация, принудительная беременность и т.д. (статья 116.0. 17); использование голода, возникшего среди гражданского населения, в качестве способа ведения военных операций (статья 116.0.4); привлечение несовершеннолетних в вооруженные силы (статья 116.0.5); размещение части своего гражданского населения на оккупированных территориях (статья 116.0.14).

Объективную сторону статьи 116 УК АР составляет различного рода действия или бездействия в ходе вооруженных конфликтов, нарушающие нормы Международного Гуманитарного Права. К этим деяниям относятся не только те деяния, которые оцениваются как существенное нарушение Женевских Протоколов и Дополнительных Протоколов и выражены в статье 8 Римского Статута, но и те, которые имеют более низкий уровень и характер общественной опасности, и идентифицированные международным правом в качестве различных международных правонарушений и обладающих различной степенью опасности. Уголовное законодательство Азербайджанской Республики также предусматривает уголовную ответственность по отношению к нижеследующим военным преступлениям, которые могут быть совершены в состоянии вооруженных конфликтов немеждународного характера: a) согласно статье 3, общей для всей Женевской Конвенции, по отношению к гражданскому населению, раненным и другим лицам: убийство, ... жестокое обращение, пытки и истязания, ... оскорбительное и унижающее обращение и т.д.; b) с нарушением Дополнительного Протокола II нападение, изнасилование, принудительная стерилизация по отношению к гражданским лицам и составу, имеющим отличительные эмблемы Красного Креста и Красного Полумесяца, нападение на религиозные, образовательные, благотворительные и медицинские объекты, не носящие военного характера, грабежи, вовлечение детей в вооруженные силы, принуждение к проституции и т.д.

Таким образом, можно отметить, что уголовное законодательство Азербайджанской Республики может рассматриваться как единый совершенный акт, содержащий в себе широкий спектр военных преступлений, предусмотренных в Женевской Конвенции 1949 года и в Дополнительных Протоколах, Гаагской Конвенции о законах и обычаях войны и в Статуте Международного Уголовного Суда. Анализируя упомянутый раздел Уголовного Кодекса Азербайджанской Республики, Ш.Т. Самадова отмечает, что достигнут серьезный прогресс, путем включения в ряды отдельного непосредственного объекта в соответствующих нормах нашего законодательства, предусматривающих военные преступления, нормы о жизни, здоровье, чести, достоинстве и другие общечеловеческие ценности. К примеру, умышленное убийство военнопленных или лиц, находящихся под защитой международного гуманитарного права, должно рассматриваться как фактор, создающий основание для отягчения ответственности по статье 115.4 Уголовного Кодекса [7, с. 111].

Признание военным преступлением деяния или существенного нарушения, совершенного вне зависимости от ситуации, признается и принимается также в действующем уголовном законодательстве большинства стран [12;13;16]. В настоящее время самым совершенным и всеохватывающим вариантом внутригосударственной правовой имплементации международных преступлений, включая военные преступления, является Международный Уголовный Кодекс Германии (*Vulkerstrafgesetzbuch, VStGB*), принятый 26 июля 2002 года и вступивший в силу 30 июня 2002 года за день до вступления в силу Статута Международного

Уголовного Суда. Приведя материально-уголовное право Германии в соответствие с положениями Римского Статута, этот закон подписался под существенным и передовым прогрессом международного уровня [20, с. 403–405]. Второй раздел Кодекса (статьи 8–12) посвящен военным преступлениям. Там отмечается, что деяния, предусмотренные упомянутой главой, совершенные в связи с планированием, подготовкой, развязыванием или проведением военных операций, как при международных, так и при внутренних вооруженных конфликтах, признаются военными преступлениями.

Все это дает основание говорить о том, что вне зависимости от совершения серьезных нарушений международного права, отраженных в Уголовном кодексе Азербайджанской Республики в ходе вооруженных конфликтов военного или невоенного характера, признание этих деяний под общим понятием военных преступлений можно расценивать как закономерный процесс, основанный на юридической практике. Необходимость ответственности за международные преступления вытекает из требования статьи 2 Уголовного Кодекса АР. Как отмечал Р.К. Мамедов, являясь полноправным членом международного содружества, наше государство рассматривает эти преступления как наиболее опасные преступления против интересов мирового содружества и считает борьбу против них первостепенной задачей уголовного законодательства [3, с. 114].

В основу режима личной уголовной ответственности за военные преступления положен принцип универсальной юрисдикции. Основная смысловая нагрузка этого принципа состоит в том, что любое государство имеет право привлечь к ответственности и наказать лиц, совершивших международные преступления против интересов международного сообщества вне зависимости от места совершения преступления, от гражданской принадлежности преступника или жертвы [17, с. 157; 11, с. 278]. Главное для этой юрисдикции не территориальный или гражданский аспект, а характер совершенного деяния. Иными словами, в отличие от других видов юрисдикции (территориальной, гражданской), универсальная юрисдикция основывается на преследовании преступлений, на которых распространяется применение универсальной юрисдикции, всеми, без исключения, государствами [15, с. 47–72]. Важность необходимости принципа универсальной юрисдикции по отношению к международным преступлениям, также было отмечено в решении о деле Пиночета. Лорд Миллет отмечал, что, согласно нормам международного обычного права, международные преступления подпадают под воздействие универсальной юрисдикции при наличии двух условий. *Во-первых,* они не должны противоречить императивным нормам международного права (*jus cogens*). *Во-вторых*, они должны быть настолько серьезными и обладать таким масштабом, чтобы могли расцениваться как нарушение норм международного права [14, с. 343]. Международный юрист Низами Сафаров отмечает, что сегодня применение универсальной юрисдикции является составной частью глобальных усилий, осуществляющихся на международном уровне по устранению ненаказуемости за исключительно тяжкие преступления [8, с. 83].

Во 2-м пункте “Принстонских Принципов Универсальной Юрисдикции”, разработанных под руководством профессора С. Мачедо и при спонсорстве Принстонского Университета, был приведен список преступлений, подпадающих под действие универсальной юрисдикции. Для целей настоящих Принципов в числе серьезных преступлений по международному праву входят: 1) пиратство; 2) обращение в рабство; 3) военные преступления; 4) преступления против мира; 5) преступления против человечности; 6) геноцид; и 7) пытки [19, стр.28]. Принцип универсальной юрисдикции применяется также по отношению к военным

преступлениям. То есть, любое лицо, совершившее военное преступление, может быть наказан любой из стран вне зависимости от его гражданской принадлежности и места совершенного преступления. Подобные положения нашли свое отражение в статьях соответственно 49, 50, 129 и 146 Женевских Конвенций. Согласно тем положениям, Высокие договаривающиеся Стороны берут на себя обязательство осуществлять необходимые законодательные меры для применения действенных мер наказания в отношении лиц, нарушивших или приказывающих нарушить данную Конвенцию в порядке, указанном в нижеследующей статье [5, с. 36]. Здесь также затрагивается кое-какой вопрос, связанный с принципом универсальной юрисдикции. Это связано с вопросом выдачи лиц, совершивших военное преступление. Так что здесь непосредственно был закреплен один из принципов международного уголовного права принцип *aut dedere aut judicare*. Согласно этому принципу, государство, на территории которого находится преступник, должно либо передать его государству, в котором он совершил преступления для дальнейшего судебного разбирательства, либо наказать его самостоятельно.

Примечательно, что принцип универсальной юрисдикции нашел свое отражение также в статье 12.3 Уголовного Кодекса Азербайджанской Республики. Согласно той статье, граждане Азербайджанской Республики, иностранные граждане и лица без гражданства, совершившие преступления против мира и человечности..., а также другие преступления, наказуемость которых вытекает из международных соглашений Азербайджанской Республики, подлежат уголовной ответственности и наказанию по настоящему Кодексу, независимо от места совершения преступлений. Распространение предусмотренной в статье 12.3 Уголовного Кодекса принципа универсальной юрисдикции на военные преступления должно быть истолковано и понято в широком контексте. Иными словами, действующий Уголовный Кодекс Азербайджанской Республики отвергает концепцию невозможности применения “принципа универсальной юрисдикции по отношению к преступлениям, совершенным в ходе вооруженных конфликтов немеждународного характера”. То есть, принцип универсальной юрисдикции охватывает военные преступления, совершенные в ходе вооруженных конфликтов как международного, так и немеждународного характера.

Существуют чрезвычайно важные положения в ряде международных документов в связи с применением принципа универсальной юрисдикции по отношению к военным преступлениям. В Принципах международного сотрудничества в отношении обнаружения, ареста, выдачи и наказания лиц, виновных в военных преступлениях и преступлениях против человечества, принятых резолюцией 3074 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1973 года, было установлено, что военные преступления и преступления против человечества, когда бы и где бы они ни совершались, подлежат расследованию, а лица, в отношении которых имеются доказательства в совершении таких преступлений, – розыску, аресту, привлечению к судебной ответственности и, в случае признания их виновными, наказанию [2, с. 116]. Примечательно также то, что в Уголовном Кодексе Азербайджанской Республики предусмотрена особая норма о выдаче (экстрадиции) лиц, совершивших преступление. Появление в межгосударственной практике такой новой формы правового сотрудничества, как выдача (*surrender)* лиц, совершивших преступление, способствовало важным нововведениям в системе международного сотрудничества (трибуналы Югославии, Руанды, Международный Уголовный Суд), такая процедура выдачи вошла в практику, а это, в свою очередь, подготовило почву для пересмотра ряда вопросов, связанных с экстрадицией [9, с. 301–305; 18, с. 21–22].

Несмотря на то, что Женевские Конвенции и Дополнительный Протокол I не предусматривает конкретного указания касательно применения сроков к военным преступлениям, международное право требует неприменения положений об освобождении от уголовной ответственности за истечением срока давности. В статье 1 Конвенции "О неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества", принятой в 1968 году отмечается, что никакие сроки давности не применяются к военным преступлениям, независимо от времени их совершения. Наше государство присоединилось к данной Конвенции в 1996 году. Примечательно, что Уголовный Кодекс Азербайджанской Республики в должной степени принял во внимание требования упомянутой Конвенции, и в статье 75.5 Уголовного Кодекса говорится о том, что положения настоящей статьи не применяются к лицам, совершившим преступления против мира и безопасности человечности, терроризм, финансирование терроризма и военные преступления, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса. Кроме того, в Уголовном Кодексе предусмотрена еще одна норма касательно срока давности (статья 80.4). Там отмечается, что освобождение от отбывания наказания в связи со сроком исполнения обвинительного приговора, не применяется к военным преступлениям. В 2006 году Милли Меджлис Азербайджанской Республики в отношении международных преступлений (в частности, военных преступлений) принял Конституционный Закон об обратной силе норм материального уголовного права, и это, в свою очередь, предоставило правоохранительным органам Азербайджанской Республики возможность дополнительной юрисдикции применять обратную силу в отношении соответствующих статей Уголовного Кодекса для привлечения к уголовной ответственности и наказания лиц, признанных виновными в совершении международных преступлений. К примеру, в 2007 году Военная Прокуратура АР, применяя обратную силу закона по отношению к статьям 103 и 115 Уголовного Кодекса в связи с геноцидом в Ходжалы и Карабахской войной, возбудило уголовное дело и ведет его расследование.

Имеет важное значение с точки зрения международного гуманитарного права то, что в статье 40 Уголовного Кодекса Азербайджанской Республики предусмотрена особая статья касательно исполнения приказа и распоряжения. Согласно той статье, не является преступлением причинение вреда охраняемым настоящим Кодексом объектам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа или распоряжения, отданных в установленном порядке. Уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, отдавшее незаконные приказ или распоряжение. Лицо, совершившее умышленное преступление во исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях. Неисполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения исключает уголовную ответственность. Статья 40 Уголовного Кодекса основывается на такой максиме, что если приказ выражает предательство, то и соблюдение такого приказа является предательством. Хотелось бы отметить еще один момент, что законодательный орган Азербайджанской Республики, учитывая особый характер общественной опасности военных преступлений, счел важным поднимать минимальный и максимальный предел наказаний, установленных в отношении отдельных видов этих преступлений. Ужесточение карательных санкций в предусмотренных статьях было осуществлено в 2014 году.

Можем прийти к выводу, что Азербайджанская Республика продолжает выполнять свое обязательство по международному гуманитарному праву, обладая эффективной системой по борьбе с нарушениями в ходе вооруженных конфликтов как международного, так и немеждународного характера, объединив военные

преступления в уголовном законодательстве под единым названием. Раздел XVII Уголовного Кодекса Азербайджанской Республики под названием “Военные преступления” обладает также определенными недостатками. Только некоторые из военных преступлений (к примеру, военный грабеж (ст. 118), злоупотребление знаками, находящимися под охраной (ст. 119)] законодатель относит к категории международных преступлений. В таком случае, независимо от их совершения в ходе вооруженных конфликтов международного или же немеждународного характера, по отношению к таким преступлениям будут действовать институты и нормы, характерные для международных преступлений.

Раздел XVII Уголовного Кодекса АР под названием “Военные преступления” можно сформулировать в нижеследующем порядке: военные преступления против личности и здоровья населения; военные преступления против прав собственности; военные преступления против гуманитарных операций и отличительных знаков; военные преступления по применению запрещенных методов ведения вооруженного конфликта; военные преступления по применению запрещенных методов ведения войны или вооруженного конфликта и т.д.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Уголовный Кодекс Азербайджанской Республики. – Баку, 2016. – 464 с.
2. Сборник международных договоров. – Баку, 2011. – С. 116–119.
3. *Мамедов Р.К.* Международное уголовное право и уголовное законодательство Азербайджанской Республики / Р.К. Мамедов. – Баку, 2012. – 312 с.
4. *Самедова Ш.Т.* О вопросе применение правовых норм, определяющие ответственности за международные преступления в Уголовном Кодексе Азербайджанской Республики / Ш.Т. Самедова. –Законность. – 2006. – № 6. – С. 46–60.
5. Женевские Конвенции 1949 года. – Баку, 2005. – 320 с.
6. *Гусейнов Л.Г.* Международная ответственность государств за нарушения прав человека: монография / Л.Г. Гусейнов. – К.: Институт государства и права НАН Украины, 2000. – 316 с.
7. *Самедова Ш.Т.* Дифференциация ответственности за международные преступления и преступления международного характера в уголовном праве Азербайджанской Республики: монография / Ш.Т. Самедова. – Баку: Qanun, 2013. – 264 с.
8. *Сафаров Н.А.* Преследование международных преступлений: универсальная юрисдикция против дипломатического иммунитета / Н.А. Сафаров // Государство и право. – 2011. – № 9. – С. 81–92
9. *Сафаров Н.А.* Экстрадиция в международном уголовном праве: проблемы теории и практики / Н.А. Сафаров. – М.: ВолтерсКлувер, 2005. – 416 с.
10. *Bassiouni C.M.* International Crimes: Jus Cogens and Obligatio Erga Omnes // Law and Contemporary Problems. 1996. Volume. 59. № 4, p.63-74 CriminalCodeofRGe. https:// www:matinc.gov.ge.
11. *Cassese A.* International Criminal Law, 2003, p. 278.
12. Criminal Code of RBeloruss: https://www.wipo.int/by028ru.pdf.
13. Criminal Code Ukraine. File: //C:/Users/Home/Downloads/Ukraine_CC_2001_am_2010_ru.pdf.
14. *Evans M.* International Law. Oxford. OxfordUniversityPress. 2003, p. 343.
15. *Hall C.* Universal Jurisdiction: New Uses for an Old Tool // Justice for Crimes Against Humanity / Ed. byM.Lattimer and P.Sands. Oxford, 2006, p. 47–72.
16. File: https://www.UNODC.org/tldb/pdf/TAJ-Criminal.
17. *Schabas A.William.*The UN International Criminal Tribunals:The Former Yugoslavia, Rwanda and Sierra Leone. Cambridge University Press. Cambridge. 2006, 766 p.
18. *Schabas A. William.* International Courts and Tribunals. Edward Elgar Publishing Ltd.Cheltenham. 2014, 944 p.
19. The Princeton Principles on Universal Jurisdiction. Princeton. New Jersey, 2001, 58 p.
20. *Werle G, Jessberger F.* Principles of International Criminal Law. Oxford. Oxford University Press. 2014, p.403–405.

Отримано 08.09.2016

УДК 343.123.12

О.А. Вакулік,
кандидат юридичних наук
Ю.П. Тимошенко,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ІНСТИТУТУ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ У КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Статтю присвячено проблемним питанням інституту негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному судочинстві України. Розглянуто та проаналізовано праці вітчизняних учених, присвячені дослідженню цього питання. Досліджено деякі дискусійні питання стосовно можливості існування інституту негласних слідчих (розшукових) дій. У статті увага акцентується на сутності, видах вказаних дій та їхньому місці й ролі у кримінальному процесуальному доказуванні.

Ключові слова: *слідчі (розшукові) дії; процесуальні дії; гласні і негласні слідчі (розшукові) дії; Кримінальний процесуальний кодекс України.*

Статья посвящена проблемным вопросам института негласных следственных (розыскных) действий в уголовном судопроизводстве Украини. Рассмотрены и проанализированы труды отечественных ученых, посвященные исследованию этого вопроса. Исследованы некоторые дискуссионные вопросы о возможности существования института негласных следственных (розыскных) действий. В статье внимание акцентируется на сущности, видах указанных действий и их месте и роли в уголовном процессуальном доказывании.

Ключевые слова: *следственные (розыскные) действия; процессуальные действия; гласные и негласные следственные (розыскные) действия; Уголовный процессуальный кодекс Украины.*

Paper is devoted to the issues of the institute of covert investigative (search) actions in criminal proceedings of Ukraine. the works of Russian scientists dedicated to the study of this question are reviewed and analyzed. some controversial questions about the possibility of the existence of the Institute of covert investigative (search) action are investigated. Paper focuses on the entity types actions and their place and role in the criminal procedural proving are specified.

Keywords: *investigative (search) actions; procedural steps; explicit and covert investigative (search) actions; Criminal Procedure Code of Ukraine.*

Початком нового етапу розвитку кримінального процесуального законодавства та кодифікації його норм є прийняття в 2012 році чинного Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК).

Суттєве реформування стадій кримінального процесу, запровадження нових правових інститутів, в тому числі інституту негласних слідчих (розшукових) дій, має на меті наближення здійснення правосуддя в Україні до міжнародних стандартів захисту прав і свобод людини.

Вагомий внесок у науковий доробок з обраної тематики зробили такі вчені, як: Ю.І. Азаров, Ю.П. Аленін, В.І. Галаган, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, А.Я. Дубинський, В.С. Зеленецький, Н.С. Карпов, В.А. Колесник,В.С. Кузьмічов,

Б.Є. Лук'янчиков, Є.Д. Лук'янчиков, В.Т. Маляренко, О.Р. Михайленко, М.М. Михеєнко, В.Т. Нор, Д.Й. Никифорчук, Д.П. Письменний, М.А. Погорецький, Д.Б. Сергєєва, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, В. І. Фаринник, В.О. Черков, О.М. Чистолінов, В.Ю. Шепітько, В.П. Шибіко, М.Є. Шумило та ін.

Однак існує потреба в подальшому дослідженні проблемних питань, що виникають під час провадження негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному судочинстві України. Отже, акцентуємо увагу на сутності інституту негласних (слідчих дій), видах вказаних дій і їх місця у кримінальному процесуальному доказуванні.

За чинним КПК у моделі кримінального процесуального доказування виникає безліч дискусійних питань стосовно можливості існування інституту негласних слідчих (розшукових) дій.

Д.П. Письменний, обґрунтовуючи свою позицію, вважає, що збіг методів і прийомів, які застосовуються під час провадження слідчих дій та оперативно-розшукових заходів – це нова модель розслідування, яка включає проведення слідчих та оперативно-розшукових заходів [1 , с. 66].

М.Є. Шумило робить висновки про те, що по суті розслідування включає проведення слідчих дій, оперативно-розшукових заходів, які відповідно називаються слідчі (розшукові) і негласні (розшукові) дії, але назва їх є не зовсім коректною через чітке розмежування в процесуальній літературі й законодавстві слідчих, оперативно-розшукових та розшукових дій [2].

Ю.М. Грошевий поставив під сумнів можливість існування у процесуальній діяльності інституту негласних слідчих (розшукових) дій, спираючись на твердженні, що таємна спрямованість такої роботи більш властива не процесуальній, а оперативно-розшуковій діяльності, отже такі дії повинні бути передбачені у спеціальному законі та не повинні відноситись до слідчих дій [3, с. 33].

М.А. Погорецький та Д.Б. Сергєєва стверджують про однаковість гносеологічної природи та алгоритму негласних слідчих (розшукових) дій і негласних оперативно-розшукових заходів, хоча і розрізняються між собою за сферами і правовим режимом здійснення; за метою і завданням проведення; фактичними та юридичними (правовими) підставами проведення; за правовим статусом суб'єктів їх провадження й, відповідно за характером правовідносин, що виникають у ході їх здійснення; за процесуальним значенням отриманих результатів; за об'єктами, формами та методами відомчого контролю і прокурорського нагляду за їх здійсненням [4, с. 141].

В.О. Черков та О.М. Чистолінов зазначають, що "навіть такий стислий, майже на слух, аналіз запропонованих негласних слідчих (розшукових) дій дозволяє дійти висновку про їх практично повну тотожність з оперативно-розшуковими заходами, які здійснюються уповноваженими оперативними підрозділами. Основна та майже єдина відмінність полягає у суб'єкті – слідчий або оперативний підрозділ, та, відповідно, це слідча дія або оперативно-розшуковий захід"[5].

На відміну від гласних дій, проведення негласних слідчих дій детально не регламентоване. Засоби державного примусу не застосовуються, тому що заздалегідь особі не відомо про них. Лише потім вона буде повідомлена, що проводилась конкретна негласна слідча дія.

Відповідно до ст. 246 КПК України негласні слідчі (розшукові) дії – це різновид слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених КПК України.

Отже, законодавець акцентує увагу на негласності, прихованості та неочевидності. Прихованість даних дій відноситься до об'єктів, щодо яких вони проводяться (осіб, груп, організацій щодо яких вони проводяться) та осіб, які в них не беруть участь, в тому числі й від співробітників слідчих і оперативних підрозділів (навіть, якщо вони мають відповідний допуск).

Негласні слідчі (розшукові) дії проводяться у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб. Негласні слідчі (розшукові) дії проводяться виключно у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів.

Рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий, прокурор, а у випадках, передбачених КПК, – слідчий суддя за клопотанням прокурора або за клопотанням слідчого, погодженого з прокурором.

Як слушно зазначає В.А. Колесник, вказану вимогу законодавця слід розглядати в тому сенсі, що слідчий суддя надає дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії, а не приймає сам рішення про її проведення, оскільки процесуальний документ, в якому зазначено рішення слідчого, має назву "Ухвала слідчого судді на проведення негласної слідчої (розшукової) дії" [6, с. 130].

Слідчий зобов'язаний повідомити прокурора про прийняття рішення щодо проведення певних негласних слідчих (розшукових) дій та отримані результати. Прокурор має право заборонити проведення або припинити подальше проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Виключно прокурор має право прийняти рішення про проведення такої негласної слідчої (розшукової) дії, як контроль за вчиненням злочину.

Проводити негласні слідчі (розшукові) дії має право слідчий, який здійснює досудове розслідування злочину, або за його дорученням – уповноважені оперативні підрозділи органів внутрішніх справ, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державної пенітенціарної служби України, органів Державної прикордонної служби України, органів Державної митної служби України. За рішенням слідчого чи прокурора до проведення негласних слідчих (розшукових) дій можуть залучатися також інші особи. Як показує практичний досвід, саме уповноважені оперативні підрозділи і є основними суб'єктами виконання негласних слідчих (розшукових) дій.

Негласні слідчі (розшукові) дії, закріплені главою 21 КПК України за сутністю та змістом проваджуваних дій корелюють із оперативно-розшуковими заходами, закріпленими ч. 1 ст. 8 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність".

У науковій літературі пропонується класифікація негласних слідчих (розшукових) дій за різними підставами: за порядком надання дозволу на проведення; за характером і обсягом втручання у сферу прав та інтересів особи; за процесуальним статусом особи, яка проводить, та участю у слідчій дії інших осіб; за характером відомостей, які отримують в результаті їх проведення [6, с. 133].

Відповідно до процесуальної класифікації, законодавець виділяє дві групи слідчих (розшукових) дій. До першої групи віднесено слідчі (розшукові) дії, що розміщені в § 2 цієї глави, який має назву "втручання у приватне спілкування": 1) аудіо-, відеоконтроль особи; 2) арешт, огляд і виїмка кореспонденції; 3) зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; 4) зняття інформації з електронних інформаційних систем (ч. 4 ст. 258 КПК). Слід звернути увагу, що "арешт, огляд і виїмку кореспонденції" науковці розглядають як три окремі самостійні дії: накладення арешту на кореспонденцію; огляд кореспонденції; виїмка кореспонденції [7 , с. 575–577].

В.М. Тертишник висловлює сумніви щодо віднесення наведених слідчих (розшукових) дій до однієї класифікаційної групи. Так, він зазначає, що втручанням у спілкування із названих дій можна вважати лише арешт, огляд та виїмку кореспонденції та зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж. Інші за своїм змістом можуть і не мати справи з спілкуванням. Можливо законодавець мав на увазі більш широке поняття – втручання в особисте життя [8, 73].

Якщо підійти до розгляду цього питання з іншого боку, важко уявити якусь із негласних слідчих (розшукових) дій, щоб вона повністю виключала можливість будь-якого втручання у приватне спілкування, під яким розуміють доступ до змісту спілкування за умов, якщо учасники спілкування мають достатні підстави вважати, що спілкування є приватним (ч. 4 ст. 258 КПК).

Прикладом слугує дослідження Є.Д. Лук'янчикова та Б.Є. Лук'янчикова першої за порядком негласної слідчої (розшукової) дії, що віднесена до інших – обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267 КПК). Під час обстеження житла чи іншого володіння особи правоохоронці або інші особи за їх дорученням ознайомлюються з обстановкою таких приміщень, документами, предметами тощо. Це можуть бути щоденники, листування між особами, інформація, що міститься у комп'ютері та на інших носіях. Вчені задаються питанням, чи можливо вважати такі дії невтручанням у приватне спілкування? І знаходять відповідь на вказане питання очевидною.

Тобто за певних умов будь-яка негласна слідча (розшукова) дія може бути пов'язана із втручанням у приватне спілкування особи, оскільки це необхідно для отримання інформації, що сприяє встановленню обставин кримінального правопорушення засобами і у спосіб, що визначені чинним КПК. У зв'язку із цим важко назвати підстави для виділення цих двох груп негласних слідчих (розшукових) дій, а спроби науковців обґрунтувати такий розподіл законодавцем виглядають недостатньо переконливими [9, с. 152].

Науковці зазначають, що до першого блоку відносяться дії, спрямовані головним чином на пошук та отримання з різних джерел відомостей інформаційного призначення, які передбачені КПК України § 2 "Втручання у приватне спілкування". До другого блоку відносяться дії, які згідно з § 3 "Інші види негласних слідчих (розшукових) дій" вказаного вище закону, спрямовані переважно на виявлення і фіксацію фактичних даних про конкретні злочинні дії, що вчиняються окремими особами та групами, для розслідування злочинів, а також на встановлення й затримання злочинців, що переховуються [10, с. 41].

Відповідно до ст. 271 чинного КПК України "Контроль за вчиненням злочину може здійснюватися у випадках наявності достатніх підстав вважати, що готується вчинення або вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин, та проводиться в таких формах: 1) контрольована поставка; 2) контрольована та оперативна закупка; 3) спеціальний слідчий експеримент; 4) імітування обстановки злочину".

Натомість прослідковується фактична відсутність регламентації порядку проведення вказаних дій. І незважаючи на існуючу мету даних заходів, слушно зауважує М.Є Шумило, що "...без чітко визначених засобів мета втрачає свою реальність" [11, с. 454].

Стосовно судового розгляду справи по суті, слід також враховувати засаду кримінального провадження як безпосередність дослідження доказів (ст. 23 КПК). Слушним є зауваження Ю.В. Гуцуляка, який стверджує, що при дослідженні результатів негласних слідчих (розшукових) дій, у випадку неможливості безпосередньо в залі судового засідання судом і сторонами розгляду, то вони не

можуть бути доказами для встановлення предмету доказування. В такому випадку вони можуть використовуватись лише слідчим під час досудового розслідування для прийняття рішень на цій стадії, отримання відомостей про джерела доказів та самих доказів шляхом проведення слідчих (розшукових) дій, що призводить до ситуацій, коли результати негласних слідчих (розшукових) дій можуть використовуватись лише на стадії досудового розслідування, на стадії "попереднього доказування", "часткового" чи "поліцейського доказування" [12, с. 228].

Ми дотримуємося позиції В.І. Фаринника, який наголошував, що із прийняттям чинного КПК таємне збирання доказів максимально спрощено, а також максимально спрощено процедуру використання таких доказів при доказуванні, що, у свою чергу, призведе до якнайширшого використання таємних слідчих (розшукових) дій у дуже широкій категорії справ. А з таким станом речей, як стверджують практики, "ласкаво просимо до поліцейської держави" [13].

Під час розгляду кримінального провадження в суді, через таємність проведених негласних слідчих (розшукових) дій, найчастіше виникають питання допустимості їх результатів як доказів.

На нашу думку, щоб зняти всі питання, пов'язанні з допустимістю доказів в кримінальному провадженні, вони повинні бути "підсилені" додатковими доказами, зібраними за результатами вже слідчих (розшукових) дій, що були проведенні за наслідками негласних слідчих (розшукових) дій.

Таким чином, вищезазначена "процедура подвійного доказування" дозволить зміцнити та закріпити доказову базу в кримінальному провадженні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Письменний Д.П.* Регламентація слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій в кримінальному процесуальному кодексі України / Д.П. Письменний // Актуальні проблеми застосування нового кримінального процесуального законодавства України та тенденції розвитку криміналістики на сучасному етапі: м-ли Всеукр. Наук.-практ. конф. (Харків, 5 жовтня 2012 р.) – Х.: ХНУВС, 2012.– С. 66–73.

2. *Шумило М.Є.* Оперативно-розшукові і слідчі дії: взаємозв'язок і розбіжність (гносеологічна і правова природа) / М.Є. Шумило // Становлення системи негласного розслідування у кримінальному процесуальному законодавстві України: матеріали круглого столу (Київ, 7 жовтн. 2011 р). – К.: Видавець Ліпкан О.С., 2011. – С. 24–29.

3. *Грошевой Ю.М.* До питання про можливість проведення негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальному процесі України. / Ю.М. Грошевой // Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовної діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні: матеріали наук.конф. (Харків, 15 травня 2009 р.)/ ред.кол. В.І. Борисов (голов.ред) та ін. – Х.: Право, 2009 . – С. 29–33.

4. *Погорецький М.А., Сергєєва Д.Б.* Негласні слідчі (розшукові) дії та оперативно-розшукові заходи: поняття, сутність та співвідношення // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). № 2 (33).– 2014.– С. 137–141.

5. *Черков В.О.* До питання про співвідношення оперативно-розшукової діяльності й негласних слідчих (розшукових) дій за проектом нового КПК України / В. О. Черков , О.М. Чистолінов.– [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: // www.corp-lguvd.lg.ua/d120106.html.

6. *Колесник В.А.* Суб'єкти здійснення та класифікація негласних слідчих (розшукових) дій / В. А. Колесник // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1(5). – С. 129–134.

7. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар ; за заг. ред. проф. В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила. – К. : Юстініан, 2012. – 1224 с.

8. *Тертишник В.М.* Концептуальні проблеми реформи кримінального судочинства / В.М. Тертишник // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 1(5). – С. 70–74.

9. *Лук'янчиков Є.Д., Лук'янчиков Б.Є.* Негласні слідчі дії та їх класифікація// Вісник НТУУ "КПІ". Політологія. Соціологія. Право. Випуск 4 (20), 2013.

10. Негласні слідчі (розшукові) дії [Текст] : курс лекцій / [Никифорчук Д.Й., Ніколаюк С.І., Поливода В.В. та ін.] ; за заг. ред. Д.Й. Никифорчука. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2012. – 124 с.

11. *Шумило М.* Оперативно-розшукові заходи у структурі досудового розслідування в проекті КПК України (проблеми унормування і правозастосування) / М. Шумило // Право України. – 2012. – № 3–4. – С. 452–462.

12. *Гуцуляк Ю.В.* Негласні слідчі (розшукові) дії у системі кримінального процесуального доказування. Матеріали III Всеукр. Наук.-практ. конф. (11–12 березня 2016 р.), м. Івано-Франківськ, 2016, 358 с.

13. *Фаринник В.* Негласні слідчі розшукові дії. // Юридичний вісник України. – 2012. – № 26.

Отримано 12.09.2016

УДК 343.97

О.Г. Кулик,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ ФАКТОРИ ЗЛОЧИННОСТІ

На основі аналізу результатів моніторингового соціологічного опитування населення України за 2002–2014 рр. визначено соціально-психологічні процеси та явища, які ймовірно впливають на стан, структуру та динаміку злочинності. Окреслено шляхи їх подальшого дослідження. За результатами опитувань зроблено висновок стосовно динаміки зміни настроїв населення впродовж зазначеного часу.

Ключові слова: *злочинність, соціально-психологічні процеси та явища, погляди, уявлення, установки, настрої, аномія.*

На основе анализа результатов мониторингового социологического опроса населения Украины за 2002–2014 гг. определены социально-психологические процессы и явления, которые вероятно влияют на состояние, структуру и динамику преступности. Обозначены пути их дальнейшего исследования. По результатам опросов сделан вывод о динамике изменения настроений населения в течение указанного времени.

Ключевые слова: *преступность, социально-психологические процессы и явления, взгляды, представления, установки, настроения, аномия.*

On the basis of the analysis of the results of Ukranian population monitoring sociological survey for 2002–2014 socio-psychological processes and phenomena that are likely to affect the crime level, structure and dynamics are identified . The ways of their further studies are defined.

Keywords: *crime, social psychological processes and phenomena, opinions, ideas, attitudes, moods, anomie.*

Зв'язок між злочинністю та станом суспільства є одним з фундаментальних постулатів кримінології. Ми поділяємо думку провідних кримінологів щодо доцільності розгляду всієї множинності детермінант (причин та умов або факторів) злочинності, згрупованих за сферами суспільних відносин, у яких вони проявляються [1, с. 55–106; 2, с. 217]. Однією з таких сфер, якій до останнього часу кримінологи не приділяли належної уваги, є уявлення, погляди, оцінки, установки, поширені серед значної частини населення, які ми позначаємо як соціально-психологічні явища та процеси, що відбуваються в суспільстві і можуть впливати на злочинність, тобто бути її факторами.

Під час визначення соціально-психологічних факторів злочинності ми ґрунтувалися на тому, що на нинішньому етапі розвитку теорії детермінації злочинності неможливо чітко і однозначно визначити вплив кожного окремо взятого фактора на стан, структуру та динаміку злочинності. Зазначені фактори впливають на злочинність сукупно, їхній вплив часто здійснюється з різною затримкою у часі (лагом). Ці процеси та явища загальносоціального рівня діють на злочинність опосередковано, як глобальні умови, які сприяють формуванню

антисуспільних поглядів, установок конкретних осіб. У зв'язку з цим, оцінка впливу цих факторів на злочинність може на цей час бути приблизною, ймовірнісною.

Визначення соціально-психологічних факторів злочинності було суттєво спрощено внаслідок появи в країні бази даних моніторингового щорічного опитування населення за 2002–2014 рр.[6], яке проводиться Інститутом соціології НАН України спільно з центром "Социс" [3]. Цінність цих даних полягає у тому, що вони містять відповіді на значний блок запитань, який стосується уявлень, поглядів, оцінок населення, зібраних за значний період часу, тобто таких, що розкривають динаміку розвитку певних соціально-психологічних явищ та процесів. На основі логіко-змістовного аналізу нами були визначені ті з них, які, на наш погляд, можуть істотно впливати на рівень поширеності злочинної поведінки серед населення. До таких кримінологічно значимих соціально-психологічних явищ та процесів були віднесені рівень задоволення своїм становищем в суспільстві, емоційний стан (настрій), характер сподівань на майбутнє, рівень поширення аномії.

Оцінювання розвитку цих явищ та процесів здійснювалося шляхом аналізування відповідей респондентів на запитання, які характеризують поширеність певних поглядів, оцінок, установок, настроїв у суспільстві. На цьому етапі дослідження ми обмежувалися якісною оцінкою впливу таких процесів на злочинність за його характером, тобто визначали його як криміногенний. Результати цього аналізу є наступними.

Протягом зазначеного періоду більшість населення була скоріше незадоволена своїм становищем в суспільстві, хоча рівень невдоволення за ці роки суттєво змінився (табл. 1.)

Таблиця 1.

Розподіл респондентів за відповідями на запитання: "Якою мірою Ви задоволені своїм становищем у суспільстві на сьогодні?" за 2002–2014 рр. (у %) [3, с. 66]

Варіанти відповіді	Роки								
	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2013	2014
1. Скоріше не задоволений	63,2	58,2	46,6	49,0	46,6	46,8	51,1	50,5	42,2
2. Важко сказати, задоволений чи ні	23,7	26,4	33,9	30,6	31,6	31,4	29,5	31,3	34,0
3. Скоріше задоволений	12,2	15,4	19,5	20,2	21,5	21,6	19,2	18,2	23,4
Не відповіли	0,8	0,0	0,1	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1	0,3

Спостерігалися тенденції відносного зменшення частки невдоволених своїм становищем і зростання частки тих, хто був скоріше задоволений ним. У 2002 р. частка незадоволених становила 63,2 %, у 2004 р. – 58,2 %. У 2005–2010 рр. такої думки дотримувалися менше половини опитаних (середня частка за цей відтинок часу – 47,3 %), а у 2012–2013 рр. – трохи більше половини. У 2014 р. частка скоріше незадоволених своїм становищем в суспільстві зменшилася до 42,2 %, але залишилася значною.

[6] Результати опитування за деякими запитаннями охоплюють й інші періоди часу.

Відсоток осіб, які були скоріше задоволені своїм становищем в суспільстві, у 2003–2010 рр. збільшився з 12,2 % до 21,6 %, 2012–2013 рр. перебував на рівні 18–19 %, а у 2014 р. становив 23,4 %.

Таким чином, попри певні позитивні тенденції відсоток серед населення осіб, які скоріше не задоволені своїм становищем в суспільстві, залишається дуже значним. Стан незадоволеності може стимулювати особу до певних дій щодо зміни свого становища в суспільстві, які можуть носити як правомірний, так і неправомірний характер. Це залежить від особистісних властивостей особи й конкретних соціально-економічних умов, в яких вона перебуває. Оскільки протягом розглядуваного періоду соціально-економічне становище в країні було переважно несприятливим, можна припустити, що значний відсоток незадоволених своїм становищем в суспільстві є умовою, яка сприяє поширенню злочинів.

Протягом аналізованого періоду суттєво коливався настрій населення, його емоційне ставлення до оточуючої дійсності. За даними таблиці 2, частка осіб, які мали чудовий настрій, протягом цих років була незначною і складала 3-5 %. Відносна більшість респондентів відповідали, що вони перебувають у нормальному, рівному стані, але за ці роки відсоток таких осіб суттєво змінювався. У 2000 р. цей показник становив 36,1 %, у 2005 р. він зріс до 48,6 % і приблизно на цьому ж рівні перебував до 2012 р. включно. У 2014 р. частка громадян, які перебували у нормальному, рівному стані, суттєво скоротилася і дорівнювала 28,7 %.

Таблиця 2

Розподіл респондентів за відповідями на запитання: "Що Ви можете сказати про свій настрій останнім часом?" за 2000–2014 рр. (у %) [3, с.81]

Варіанти відповіді	Роки						
	2000	2005	2006	2008	2010	2012	2014
1. Чудовий настрій	3,3	5,3	4,4	3,3	4,7	4,6	2,8
2. Нормальний, рівний стан	36,1	48,6	47,4	48,3	48,5	49,0	28,7
3. Відчуваю напруження, роздратованість	39,3	26,8	30,2	31,5	26,9	28,8	41,0
4. Відчуваю страх, тугу	10,4	6,2	6,1	5,4	7,4	7,6	17,8
5. Важко сказати	10,7	12,9	11,8	11,4	12,3	9,9	9,4
Не відповіли	0,2	0,1	0,0	0,2	0,2	0,1	0,2

По-іншому змінювалася частка осіб, які відчували напруження, роздратованість. У 2000 р. вона становила 39,3 %, у наступні роки складала 27–32 %, а у 2014 р. зросла до 41,0 %. Відсоток опитаних, які відчували страх, тугу, більшу частину розглядуваного періоду був незначним. Спочатку він зменшився з 10,4 % у 2000 р. до 5,4 % у 2008 р., у 2010, 2012 рр. становив понад 7 %, а у 2014 р. – збільшився більш ніж у 2 рази і дорівнював 17,8 %.

Ці дані дозволяють констатувати, що більшу частину аналізованого періоду настрій населення був відносно сприятливим, а сумарна частка осіб, які оцінювали свій настрій негативно (відчували напруження, роздратованість та відчували страх, тугу), становила трохи більше третини респондентів. Істотне погіршення суспільних настроїв сталося у 2000 р. та 2014 р. В першому випадку негативні настрої охопили майже половину опитаних, а у другому – 58 %. Погіршення суспільного настрою у 2000 р. відбувалося на тлі політичної кризи в країні, викликаної касетним скандалом, а у 2014 р. – на фоні суспільно-політичної кризи, викликаної Майданом 2 та масштабним збройним протистоянням на Сході країни.

Ми виділили поширення несприятливих суспільних настроїв в якості фактора злочинності, оскільки це явище породжує у частини населення зневіру у нормальному розвитку суспільства, доцільності ведення законослухняного способу

життя, підвищує ймовірність вчинення необдуманих, емоційних діянь, які знаходяться на межі закону або прямо його порушують.

Поведінка людей суттєво залежить від характеру сподівань на майбутнє. Розподіл відповідей учасників опитування на відповідне запитання представлено у таблиці 3.

Таблиця 3

Розподіл респондентів за відповідями на запитання: "Як Ви вважаєте, у найближчий рік наше життя більш або менш налагодиться чи ніякого покращення не відбудеться?" у 2002–2014 рр.(у %) [3, с. 81]

Варіанти відповіді	Роки								
	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2013	2014
1. Ніякого покращення не буде	43,8	42,7	18,3	35,2	44,0	26,1	51,3	59,4	39,9
2. Важко сказати	43,1	38,8	41, 5	43,2	36,3	43,2	33,7	28,1	37,6
3. Більш-менш налагодиться	13,0	18,4	40,2	21,6	19,6	30,6	14,9	12,0	22,3
Не відповіли	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,4	0,3

Протягом аналізованого періоду співвідношення песимістів, оптимістів та тих, хто не міг визначитися, суттєво змінювалося, але частіше переважали песимісти. Респонденти, які вважали, що ніякого покращення у найближчий рік не буде (песимісти), складали відносну більшість у 2002 р. (43,8 %), 2004 р. (42,7 %) та 2008 р. (44,0 %). У 2012–2013 рр. такої оцінки дотримувалися більше половини опитаних (51,3 % та 59,4 % відповідно). У 2014 р. відсоток песимістів помітно скоротився (39,9 %), але все одно перевищував показники інших груп опитаних. Суттєве зменшення відсотку песимістів було відмічене у 2005 р. (18,3 %) та 2010 р. (26,1 %).

Частка тих, хто вважав, що життя у найближчий рік більш-менш налагодиться (оптимісти), більшу частину аналізованого періоду була незначною, але були роки її пікового зростання. У 2005 р. сталося перше пікове зростання частки таких осіб, яка становила 40,2 %, а у 2010 р. – друге (30,6 %). У наступні 2 роки знову спостерігалося падіння частки оптимістів, яка у 2013 р. становила 12,0 %. У 2014 р. цей показник збільшився до 22,3 %.

Наведені дані свідчать про тривале переважання серед населення протягом аналізованого періоду песимістичних оцінок майбутнього, які обумовлені несприятливими економічними та соціальними процесами, що відбуваються в країні. Поширення серед громадян оптимістичних оцінок найближчого майбутнього спостерігалося лише в окремі роки і було пов'язане із змінами суспільно-політичної ситуації в Україні, які породжували сподівання на краще у частини населення. Натомість після сплеску мало місце значне зниження частки оптимістів серед респондентів.

Стійке переважання серед населення песимістичних очікувань може породжувати в частини населення байдуже ставлення до оточуючих, втрату відчуття суспільної солідарності, формувати орієнтацію виключно на власні інтереси. Таким чином виникає сприятливий психологічний фон для вчинення дій, які не відповідають суспільним інтересам, у т. ч. злочинних проявів.

Особливо значимим в кримінологічному плані є таке явище, як поширення аномії серед населення. Рівень його поширення показує, в якої частини населення зруйновані загальноприйняті соціальні норми поведінки та сформувалося відчуття безнормативності, аморальності сучасного суспільства [4, с.19]. У таблиці 4 представлено відповіді, отримані в ході зазначеного моніторингового опитування, на одне з запитань, як відбивають ступінь розповсюдженості цього явища.

Таблиця 4

Розподіл респондентів за відповідями на запитання: "Я вважаю, що більшість людей спроможна піти на нечесний вчинок заради вигоди" в Україні за 2002–2014 рр. (у %) [3, с. 38]

Варіанти відповіді	Роки					
	2005	2006	2008	2010	2012	2014
1. Згоден	64,6	67,3	67,9	69,0	70,6	64,8
2. Не згоден	20,4	18,7	18,5	17,3	15,7	20,8
3. Не знаю	14,9	13,9	13,4	13,7	13,7	14,2
Не відповіли	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,2

Учасникам опитування було запропоновано, оцінити спроможність громадян піти на нечесний вчинок заради вигоди. Переважна частина респондентів протягом всього розглядуваного періоду вважала, що більшість людей спроможна піти на нечесний вчинок заради вигоди, причому спостерігається тенденція постійного зростання відсотку таких осіб. У 2005 р. їх частка становила 64,6 %, а у 2012 р. – 70,6 %, а у 2014 р. було зафіксовано деяке зниження цього показника – до 64,8 %.

Отже, у середньому понад 2/3 респондентів протягом 2005-2014 рр. вважали, що в суспільстві дуже поширені нечесні вчинки заради вигоди, тобто більшість громадян готові порушувати встановлені норми, якщо їм це потрібно. Такий рівень аномії є доволі значним і свідчить про несприятливий стан правової свідомості українського суспільства.

Ці дані кореспондуються з розподілом відповідей опитаних щодо соціальних груп, які відіграють значну роль у житті українського суспільства (табл. 5.).

Таблиця 5

Розподіл респондентів за відповідями на запитання: "Як Ви думаєте, які соціальні групи відіграють значну роль у житті українського суспільства" в Україні у 2002–2014 рр. (у %) [3, с. 21]

Види соціальних груп	Роки								
	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2011	2012	2014
Робітники	27,2	22,4	28,4	27,6	23,8	25,2	15,8	23,7	24,1
Селяни	22,3	17,8	19,3	19,6	18,9	18,7	11,4	16,2	16,0
Інтелігенція	17,3	13,2	18,1	18,8	15,3	13,7	8,7	12,1	15,4
Підприємці, бізнесмени	28,0	27,0	31,9	33,4	33,4	32,1	36,1	31,4	36,9
Керівники держпідприємств	13,9	13,8	15,4	16,4	14,7	13,4	10,6	12,6	13,1
Службовці держапарату ("чиновники")	23,9	23,6	25,7	25,7	29,4	24,5	27,6	28,4	25,4
Пенсіонери	6,8	3,1	6,8	4,4	3,8	3,8	4,3	4,9	4,3
Керівники сільгосппідприємств	8,6	5,8	7,5	8,8	9,1	7,1	4,5	7,5	5,9
Лідери політичних партій	24,5	25,9	28,3	35,8	36,9	36,5	28,8	32,4	35,8
Військові	8,1	4,8	7,5	5,3	7,2	6,7	4,1	5,1	10,4
Працівники міліції, служби безпеки	14,5	12,6	12,8	12,1	12,8	14,4	11,2	13,7	12,5
Судді та працівники прокуратури	11,3	9,8	10,7	11,9	13,7	17,0	11,0	18,4	14,5
Мафія, злочинний світ	38,3	40,2	30,7	33,9	32,9	32,3	39,3	38,6	34,6
Інші	1,1	0,8	1,6	1,5	1,5	1,6	1,9	1,4	1,8
Ніхто не відіграє	2,3	2,8	2,3	2,6	2,9	3,6	6,4	4,2	4,3
Важко відповісти	13,1	12,6	14,2	11,4	9,7	13,3	11,6	13,4	12,3
Не відповіли	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1

Протягом аналізованого періоду найчастіше респонденти називали таку специфічну соціальну групу, як мафія, злочинний світ (середній показник – 35,6 %). У 2002, 2004 рр. частка тих, хто назвав цю соціальну групу становила 38–40 %, до 2010 р. – цей показник коливався в межах від 31 % до 34 %, у 2011–2012 рр. – збільшилася до 39 % і у 2014 р. – дорівнював 34,6 %. До п'ятірки соціальних груп, які, на думку населення, відігравали значну роль у житті українського суспільства, також входили підприємці, бізнесмени (середня частка – 32,2 %); лідери політичних партій (31,7 %); службовці держапарату ("чиновники") (26,0 %); робітники (24,2 %). Набагато рідше відзначалася значна роль у житті суспільства суддів, представників правоохоронних органів та військових.

З наведених даних випливає, що значна частина населення країни розцінює наше суспільство як неправове, таке, в якому поширена злочинна поведінка і значну роль відіграють злочинці. За таких умов у частини громадян, особливо молоді, починає формуватися установка на припустимість такої поведінки, знижується повага до закону, органів державної влади.

У процесі зазначеного моніторингового опитування населення країни визначався й інтегративний показник рівня аномії суспільства – індекс аномійної деморалізованості Л. Сроула, шкала для оцінки якого апробована для застосування у масових опитуваннях в Україні Н.В. Паніною у 1990 р. Значення індексу від 9 до 12 балів означає підвищений рівень аномійної деморалізованості, вище 12 балів – високий рівень аномійної деморалізованості. За результатами опитування, цей показник дорівнював у 2000 р. 13,8 балів, у 2005 р. знизився до 12,4, у 2008 р. зріс до 13,1, у 2012 р. – до 13,3, а у 2014 р. знизився до 12,7 балів [3, с. 39]. Отже, більшу частину аналізованого періоду індекс аномійної деморалізованості населення в Україні був високим. Такий стабільно високий рівень аномії створює сприятливі умови для здійснення аморальних, протиправних та злочинних діянь.

З урахуванням значного зростання у 2013–2014 рр. різноманітних протестних акцій в країні було визнано за доцільне в рамках визначення рівня аномії оцінити показники протестного потенціалу суспільства. При цьому оцінювався не весь протестний потенціал, який, якщо він реалізується у передбачених законом формах, є явищем позитивним. Визначався саме негативних протестний потенціал, тобто готовність до вчинення протестних дій протиправного характеру.

Таблиця 6

Розподіл респондентів за відповідями на запитання: "У разі, коли порушено Ваші права та інтереси, які заходи та засоби обстоювання своїх прав Ви вважаєте за найефективніші і припустимі настільки, що Ви самі готові взяти в них участь?" в Україні у 2002–2014 рр. (у %) [3, с. 33]

Види заходів	Роки							
	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2014
1. Участь у передвиборчих кампаніях	16,5	–	20,3	25,7	20,2	20,2	23,6	24,9
2. Збирання підписів під колективними петиціями	15,6	21,8	22,4	25,4	26,7	26,2	25,8	23,6
3. Законні мітинги і демонстрації	20,0	19,2	27,9	24,7	26,2	26,5	26,7	31,7
4. Погрожування страйком	5,2	3,8	5,2	5,4	5,5	6,6	8,7	5,5
5. Бойкот(відмова виконувати рішення адміністрації, органів влади)	5,2	2,7	5,0	6,1	6,3	6,9	9,5	8,8

Види заходів	Роки							
	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2014
6. Несанкціоновані мітинги і демонстрації	2,6	1,3	2,6	2,6	3,1	4,4	6,1	4,6
7. Незаконні страйки	1,1	0,9	1,8	1,7	2,8	3,1	4,9	2,7
8. Голодування протесту	1,7	1,5	2,3	2,1	2,4	1,8	4,5	1,9
9. Пікетування державних установ	5,6	5,1	7,1	7,3	8,4	8,8	9,9	10,2
10. Захоплення будівель державних установ, блокування шляхів сполучення	1,0	1,6	1,2	1,7	3,1	4,0	4,9	3,1
11. Створення незалежних від Президента й Уряду збройних формувань	1,7	–	1,0	1,3	1,4	2,0	1,9	2,4
12. Інше	0,8	1,2	1,0	0,9	0,5	0,2	0,3	0,9
13. Жоден із заходів не здається мені ефективним і припустимим настільки, щоб я взяв(ла) в них участь	37,1	36,6	31,2	34,1	33,6	31,9	32,2	29,6
14. Важко сказати	21,9	19,0	18,5	17,3	16,4	18,4	17,2	17,9
15. Не відповіли	0,2	0,2	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1

З таблиці 6 видно, що відсоткові показники осіб, готових взяти участь у незаконних протестних діях різних видів, є помітними і спостерігається їх зростання протягом розглядуваного періоду. Так, частка учасників опитування, які готові взяти участь у бойкоті рішень адміністрації, органів влади у 2002–2006 рр. перебувала на рівні 5 %, у 2008–2012 рр. – 6–7 %, у 2013 р. становила 9,5 %, а у 2014 р. – 8,8 %. Суттєво збільшилось число потенційних учасників несанкціонованих мітингів і демонстрацій. Якщо у 2002–2008 рр. до такого були готові 2,6 % респондентів, то у 2013 р. цей показник виріс до 6,1 %, а у 2014 р. становив 4,6 %. Така форма протесту, як участь у незаконних страйках, стала менш популярною, але й її готові використовувати більше осіб. У 2002, 2004 рр. таких було біля 1 %, у 2010 р. – 2,8 %, у 2013 р. – 4,9 % і у 2014 р. – 2,7 %.

Спостерігалося також зростання готовності до участі у найбільш небезпечних та криміногенних формах незаконного протесту. Відсоток опитаних, які підтвердили готовність брати участь у захопленні будівель державних установ, блокуванні шляхів сполучення, збільшився з 1,0 % у 2002 р. до 4,9 % у 2013 р., а у 2014 р. дорівнював 3,1 %. Дещо меншою була готовність до участі у створенні незалежних від Президента та Уряду збройних формувань: 2002 р. – 1,7 %, 2006 р. –1,0 %, 2013 р. – 1,9 %, 2014 р. – 2,4 %.

Ці дані не дозволяють прямо визначити чисельність учасників можливих незаконних протестів, але вони відбивають несприятливу соціальну психологічну тенденцію поширення готовності населення до таких дій. Небезпечність цієї тенденції полягає не тільки в тому, що такі дії є незаконними або навіть злочинними самі по собі, але й в тому, що вони руйнують основи правопорядку в суспільстві, часто супроводжуються вчиненням ряду супутніх злочинів – нанесенням тілесних ушкоджень, грабежів, крадіжок тощо.

Узагальнюючи наведені дані, можна зробити наступні висновки:

Показники, що відбивають зазначені соціально-психологічні явища та процеси, ймовірно пов'язані з показниками злочинності. Погіршення цих показників відбувалося разом з погіршенням кримінальної ситуації в країні.

Протягом аналізованого періоду переважали несприятливі тенденції показників розглядуваних соціально-психологічних явищ. Майже половина

населення в останні роки не задоволена своїм становищем в суспільстві, і приблизно така ж частка песимістично ставиться до майбутнього; після зниження у 2005 р. знову зростає індекс аномійної деморалізованості населення; значна кількість населення вважає, що у сучасному суспільстві значну роль відіграють злочинці; помітною є готовність громадян до незаконних протестних акцій. Це складає психологічну основу для втрати частиною громадян відчуття суспільної солідарності, поваги до встановлених правових норм, формування установки на задоволення суто власних егоїстичних інтересів, зокрема за рахунок вчинення злочинних дій.

По мірі накопичення даних опитування за більш тривалий часовий період необхідно здійснити наступний етап дослідження – встановити за допомогою статистичних методів кількісні параметри зв'язку між показниками соціально-психологічних явищ і процесів та показниками загальнокримінальних злочинів певних видів, які в найменшій мірі піддаються їх впливу (умисні вбивства, розбійні напади, умисні тяжкі та середньої тяжкості тілесні ушкодження, грабежі тощо), і оцінити можливість їх використання для аналізу та прогнозування злочинності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кудрявцев В.Н.* Причины преступности в России: Криминологический анализ / В.Н. Кудрявцев, В.Е. Эминов. – М. : Норма, 2006. – 112 с.

2. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн. / А.П. Закалюк. – К. : Видавничий Дім "Ін Юре", 2007. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – 424 с.

3. Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. Випуск 1 (15). Том 2. Таблиці і графіки. / За ред. д.е.н. В. Ворони, д.соц.н. М. Шульги. – К. : Інститут соціології НАН України, 2014. – 410 с.

4. Соціологія : Короткий енциклопедичний словник / Уклад.: В.І. Волович, В.І. Тарасенко, М.В. Захарченко [та ін.] ; під заг. ред. В.І. Воловича. – К. : Укр. Центр духовн. культури, 1998. – 736 с.

Отримано 20.09.2016

УДК 351.745.7 : 343.344

О.В. Наскалов,
здобувач ДНДІ МВС України

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ ЗАХОДІВ ТА НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ З ВИЯВЛЕННЯ ТА ПРИПИНЕННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НЕЗАКОННИМ ОБІГОМ БОЙОВИХ ПРИПАСІВ, ВИБУХОВИХ РЕЧОВИН ТА ВИБУХОВИХ ПРИСТРОЇВ

У статті розглянуто поняття оперативно-розшукових заходів та негласних слідчих (розшукових) дій як засобів при здійсненні оперативно-розшукової та процесуальної діяльності відокремлених підрозділів Національної поліції України. Проаналізовано процесуальну взаємодію між оперативними та слідчими підрозділами НПУ з метою підвищення організаційної комунікації під час проведення спільних заходів з виявлення та припинення злочинів, пов'язаних з незаконним обігом бойових припасів, вибухових речовин та вибухових пристроїв.

***Ключові слова**: вибухові речовини, вибухові пристрої, боєприпаси, протидія незаконному обігу, оперативно-розшукові заходи, негласні слідчі (розшукові) дії.*

В статье рассмотрено понятие оперативно-разыскных мероприятий и негласных следственных (сыскных) действий как средств при осуществлении оперативно-разыскной и процессуальной деятельности отделенных подразделений Национальной полиции Украины. Проанализировано процессуальное взаимодействие между оперативными и следственными подразделениями НПУ с целью повышения организационной коммуникации во время проведения общих мероприятий по выявлению и прекращению преступлений, связанных с незаконным обращением боевых припасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств.

***Ключевые слова**: взрывчатые вещества, взрывные устройства, боеприпасы, противодействие незаконному обороту, оперативно-розыскные мероприятия, негласные следственные (розыскные) действия.*

In the paper the concept of operational search activities and secret inquisitional (of criminal investigation) actions is considered as the facilities during realization of operational search activities and judicial activity of the separated subdivisions of the National Police of Ukraine. Judicial co-operation is analyzed between operative and inquisitional subdivisions of NPU, with the purpose of increasement of organizational communication during realization of general measures on an exposure and stopping of the crimes, related to the illegal appeal of ammunition, explosives and explosive devices.

***Keywords:** explosives, explosive devices, ammunition, combating illicit trafficking, search operations, unspoken investigation (investigative) action.*

Суттєве збільшення злочинів, учинених із використанням вибухових речовин, пристроїв та боєприпасів, спричинено низкою як об'єктивних, так і суб'єктивних чинників, основними з яких є військові дії на Сході України та недостатній контроль за їх обігом. У свою чергу, в суспільстві посилюється відчуття незахищеності та страху перед загрозою завдання шкоди здоров'ю та життю. Як

наслідок у суспільній свідомості нівелюються зусилля держави, спрямовані на стабільний розвиток суспільства, забезпечення прав і свобод людини, створення гідних умов життя. Свідченням цього є трагічні події, що відбулися на території України далеко від зони антитерористичної операції, де ведуться бойові дії. Найбільш резонансним злочином з використанням вибухового пристрою стало вбивство журналіста Павла Шеремета в середмісті Києва.

Успішне розкриття злочинів, передбачених статтями 262 "Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем" (далі – ст. 262), ст. 263 "Незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами" (далі – ст. 263), ст. 263[1] "Незаконне виготовлення, придбання чи ремонт вогнепальної зброї або фальсифікація, незаконне видалення чи зміна її маркування, або незаконне виготовлення бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв" (далі – ст. 263[1]), ст. 264 "Недбале зберігання вогнепальної зброї або бойових припасів" (далі – ст. 264) Кримінального кодексу України (далі – КК України) безпосередньо залежить від низки першочергових оперативно-розшукових заходів (далі – ОРЗ) та негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НС(р)Д) [1].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови термін "захід" тлумачиться як сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [2, с. 339].

Інститут ОРЗ, НС(р)Д, пов'язаних з виявленням та розслідуванням злочинів, та їх взаємозв'язок у кримінальному провадженні, розглядалися в наукових працях К.В. Аріта, І.О. Борозенного, Ю.Ю. Бражника, В.Я. Горбачевського, Б. Грібова, Я.В. Давидова, О.І. Данченка, Т.С. Демедюка, Е.О. Дідоренка, С.В. Єськова, Ю.В. Камінської, М.П. Климчука, І.П. Козаченка, О.В. Кондратюка, Я.Ю. Кондратьєва, А.М. Копилова, А.О. Кравченка, М.Й. Курочки, В. Лазаренка, О.В. Лапка, Ю.В. Лисюка, Є.Д. Лук'янчикова, Б.Є. Лук'янчикова, А.В. Мовчана, Д.Й. Никифорчука, Ю.Ю. Орлова, П.П. Підюкова, М.А. Погорецького, Є.В. Реуса, Р. Сафроняка, Д.Б. Сергєєвої, Ю.В. Скудара, В. Соколова, С.А. Сумського, С.Р. Тагієва, В.О. Черкова, О.М. Чистолінова, Г.В. Федотової, О.Ю. Шумілова, О.О. Юхна, а питання злочинів, вчинених з використанням бойових припасів, вибухових пристроїв та вибухових речовин, у наукових працях Б.І. Бараненка, А.М. Кислого, М.М. Денисенка, С.В. Діденка, А.П. Мовчана та ін.

Негласність у лінгвістичному словнику розтлумачується як "невідомий для інших, прихований, таємний" [3].

Розглядаючи ОРЗ та НС(р)Д, зауважимо, що ОРЗ є фундаментом НС(р)Д. Більша частина опрацьованого матеріалу стосується НС(р)Д та порівнюється з ОРЗ. Це пов'язано з тим, що в Законі України "Про оперативно-розшукову діяльність" закріплено загальні поняття та перелік ОРЗ, що можуть бути використанні за відповідних обставин. Детальна регламентація порядку проведення того чи іншого ОРЗ, як правило, регламентується відомчими (міжвідомчими) підзаконними нормативно-правовими актами, які в переважній більшості носять обмежений доступ, тому в межах цієї статті не можуть бути висвітлені. Законом України "Про державну таємницю" від 21.01.1994 № 3855-XII визначено, що інформацією у сфері державної безпеки та охорони правопорядку, що може бути віднесена до державної таємниці, є інформація про засоби, зміст, плани, організацію, фінансування та матеріально-технічне забезпечення, форми, методи і результати оперативно-розшукової діяльності (п. ч. 2 ст. 8 Закону [4]. Проте

Звід відомостей, що становлять державну таємницю, затверджений Наказом Служби безпеки України від 12.08.2005 № 440 (з подальшими змінами), відносить до відомостей, що становлять державну таємницю, не лише відомості про зміст, організацію, результати здійснення комплексу або окремого ОРЗ (п. 4.4.4 Зводу), але й відомості про факт або методи проведення НС(р)Д (п. 4.12.4 Зводу) [5]. Грунтуючись на викладене вище, зауважимо, що ст. 8 Закону України "Про державну таємницю" потребує доповнення шляхом унесення до її змісту змін, відповідно до яких інформація про методи й результати проведення НС(р)Д повинна бути віднесена до державної таємниці [4].

Враховуючи зазначене вище та вимоги положень Закону України "Про державну таємницю", а також інших підзаконних нормативно-правових актів, питання щодо проведення ОРЗ буде предметом самостійного дослідження при написанні подальших статей.

Інститут негласних слідчих (розшукових) дій закріплено у главі 21 нового Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) 2012 року, а також у підготовленій на його основі міжвідомчій інструкції "Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні" від 16.11.2012, затвердженій Наказом № 114 Генеральної прокуратури України, № 1042 Міністерства внутрішніх справ України, № 516 Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, № 936 Міністерства фінансів України та № 1687/5 Міністерства юстиції України [6].

У науковій літературі неодноразово висловлювалася думка, що новий КПК України надає слідчим оперативно-розшукові функції, створює гібрид із двох у чомусь схожих, але по суті й за технологією різних видів діяльності; що із впровадженням інституту НС(р)Д оперативно-розшукова діяльність (далі – ОРД) як державно-правова інституція втратить самостійність чи взагалі буде ліквідована [7, с. 137].

Говорячи про НС(р)Д, зауважимо, що законодавець визначив їх як різновид слідчих (розшукових) дій (далі – С(р)Д), відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню, за винятком випадків, передбачених КПК України (ч. 1 ст. 246 "Підстави проведення негласних слідчих (розшукових) дій") [6]. У ч. 2 ст. 246 КПК України зазначено, що НС(р)Д проводяться у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, не можна отримати в інший спосіб. Зауважимо, що при прийнятті рішення про проведення НС(р)Д суб'єктами, що їх ініціюють, визначаються строки їх проведення. При потребі строки можуть бути продовженні прокурором, якщо НС(р)Д проводиться за його рішенням до 18 місяців, за рішенням слідчого чи керівника органу досудового розслідування до 6 місяців, начальником головного, самостійного управління, департаменту апарату Національної поліції, територіальних органів Національної поліції та його відокремлених підрозділів, Центрального управління Служби безпеки України, керівником відповідного підрозділу Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу державного бюро розслідувань в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, регіонального органу Служби безпеки України в межах компетенції, якщо НС(р)Д проводиться за рішенням слідчого, до 12 місяців [6].

Наведено перелік НС(р)Д в частині дій, що проводяться на підставі ухвали слідчого судді, передбачених у § 2 "Втручання у приватне спілкування" ст. ст. 260-264, а також ті, що проводяться у кримінальному провадженні виключно щодо

тяжких або особливо тяжки злочинів, що закріплені у § 3 "Інші види негласних слідчих (розшукових) дій ст. ст. 267, 269-272, 274 КПК України [6].

Зауважимо, що про факт проведення негласних НС(р)Д в майбутньому повідомляється особам, щодо яких проводилися такі дії, протягом дванадцяти місяців з дня припинення таких дій, але не пізніше звернення до суду з обвинувальним актом (ст. 253 КПК України). При досягненні позитивного результату проведення НС(р)Д з подальшим використанням отриманих результатів у процесі доказування (ст. 256 КПК України) чи використання отриманих результатів у інших цілях (ст. 257 КПК України) про факт проведення НС(р)Д стає відомо сторонам та іншим учасникам кримінального провадження, що можуть бути присутні (ч. 2, 3, 4 ст. 27 КПК України). У зазначених випадках можуть ставати відомі і методи, що використовувалися для негласного отримання інформації про злочин. Відповідно до положень ч. 2 ст. 256 КПК України, з метою оцінки доказів з точки зору належності, допустимості або достовірності, можуть ставитися питання стосовно методів отримання інформації в ході проведення НС(р)Д під час допиту осіб, які проводили НС(р)Д або були залучені до їх проведення [6].

З метою захисту інформації, отриманої під час проведення НС(р)Д, відповідно до ст. 254 КПК України не підлягають розголошенню особами, яким стало відомо про факт та методи проведення НС(р)Д, а також про осіб, які їх проводили, та інформацію, отриману в результаті їх проведення під час ознайомлення з матеріалами в порядку, передбаченому статтею 290 КПК України. Якщо у протоколі про проведення НС(р)Д міститься інформація щодо приватного (особистого чи сімейного) життя інших осіб, захисник, а також інші особи, які мають право на ознайомлення з протоколами, попереджаються про кримінальну відповідальність за розголошення отриманої інформації щодо інших осіб. Виготовлення копій протоколів про проведення НС(р)Д та додатків до них не допускається [6].

У розділі III "Злочин, його види та стадії", статті 12 "Класифікація злочинів" КПК України розглянуто їх розподіл залежно від ступеня тяжкості на злочини:

– невеликої тяжкості – злочин, покарання за який передбачено у вигляді позбавлення волі на строк не більше двох років, або інше, більш м'яке покарання за винятком основного покарання у виді штрафу в розмірі понад три тисячі неоподаткованих мінімумів доходів громадян;

– середньої тяжкості – злочин, за яким передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі не більше десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше п'яти років;

– тяжким злочином є злочин, за який передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі не більше двадцяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк не більше десяти років;

– особливо тяжким злочином є злочин, за який передбачено основне покарання у вигляді штрафу в розмірі понад двадцять п'ять тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, позбавлення волі на строк понад десять років або довічне ув'язнення.

У шостому пункті цієї статті зазначено: "Ступінь тяжкості злочину, за вчинення якого передбачене одночасно основне покарання у вигляді штрафу та позбав-лення волі, визначається, виходячи зі строку покарання у вигляді позбавлення волі, передбаченого за відповідний злочин" [6].

Виходячи з викладеного вище, проаналізувавши санкції статей 262–264 КК України, до тяжких злочинів відносимо діяння, передбачені гіпотезами статей 262, 263, 263[1], а до особливо тяжкого злочину дії, передбачені в частині третій

ст. 262 та ст. 263[1]. До злочинів середньої тяжкості відносимо діяння, передбачені гіпотезою ст. 264 КК України.

Підсумовуючи, доходимо висновку, що можна використовувати весь спектр НС(р)Д, передбачених ч. 2 ст. 246 КПК України, щодо злочинів, передбачених ст. 262-263[1] КК України. До злочину (ст. 264 КК України) можуть провести НС(р)Д, передбачені ст. ст. 260–264 КПК України.

Для розуміння суті кожної зі згаданих НС(р)Д розглянемо назву кожної з них, зокрема : 1) аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260); 2) накладення арешту на кореспонденцію (ст. ст. 261, 262); 3) зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (ст. 263); 4) зняття інформації з електронних інформаційних систем (ст. 264); 5) обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (ст. 267); 6) установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268); 7) спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269); 8) моніторинг банківських рахунків (ст. 269[1]); 9) аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270); 10) контроль за вчиненням злочину у формах: а) контрольована поставка, б) контрольована та оперативна закупка, в) спеціальний слідчий експеримент, г) імітування обстановки злочину (ст. 271); 11) виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності чи злочинної організації (ст. 272); 12) негласне отримання зразків, необхідних для порівняльного дослідження (ст. 274) [6].

Слід зазначити, що в теорії ОРД та кримінальному процесі поділяється точка зору, відповідно до якої ОРЗ розуміються як сукупність узгоджених, взаємопов'язаних та поєднаних між собою загальною метою та завданнями дій уповноважених Законом про ОРД суб'єктів, що здійснюються переважно негласним шляхом використання оперативних сил, засобів, методів і форм [8, с. 144].

У ст. 8 "Права підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність" Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" перелічено ОРЗ [9]. У хронологічній послідовності розглянемо ті з них, які кореспондуються з розглянутими вище в статтях КПК України, зокрема: п. 2) проводити контрольовану поставку та контрольовану і оперативну закупку товарів, предметів та речовин, у тому числі заборонених для обігу, у фізичних та юридичних осіб незалежно від форм власності з метою виявлення та документування фактів протиправних діянь (п.п. 1-2, п. 1 ст. 271 КПК України); 7) негласно виявляти та фіксувати сліди тяжкого або особливо тяжкого злочину, документи та інші предмети, що можуть бути доказами підготовки або вчинення такого злочину, чи одержувати розвідувальну інформацію, у тому числі шляхом проникнення та обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи (п.п. 1, п. 1 ст. 267 КПК України); 8) виконувати спеціальне завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації (ст. 272 КПК України); 8) здійснювати аудіо-, відеоконтроль особи, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж (ст. 260, 263, 264 КПК України); 10) накладати арешт на кореспонденцію, здійснювати її огляд та виїмку (ст. 261, 262 КПК України); 11) здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 269, 270 КПК України); 12) здійснювати установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу (ст. 268 КПК України); 14) використовувати конфіденційне співробітництво (ст. 275 КПК України); 17) створювати та використовувати заздалегідь ідентифіковані (помічені) або несправжні (імітаційні) засоби (ст. 273 КПК України) [9].

Порівняльний аналіз сутності негласних ОРЗ і НС(р)Д дозволяє обґрунтовано стверджувати, що вони суттєво різняться між собою, зокрема: 1) за метою та завданням проведення; 2) фактичними й юридичними (правовими) підставами

проведення; 3) за правовим статусом суб'єктів їх здійснення, як наслідок, за характером правовідносин, що виникають у ході їх здійснення; 4) сферами здійснення; 5) за процесуальним значенням отриманих результатів; 6) за об'єктом, формами і методами відомчого контролю та прокурорського нагляду за їх здійсненням, що передбачає їх відособленість.

Розглядаючи питання негласних ОРЗ та НС(р)Д з виявлення та припинення злочинів, пов'язаних з незаконним обігом вибухових речовин, варто звернути увагу на латентний характер вчинення та підвищену суспільну небезпеку цієї групи злочинів, передбачених ст. 262-264 КК України [1].

Розглянемо декілька позитивних моментів, що були закріпленні в статтях § 2 та § 3, глави 21 КПК України. У п. 2 ст. 262 "Огляд і виїмка кореспонденції" зазначено: "При виявленні в кореспонденції речей (у тому числі речовин), документів, що мають значення для певного досудового розслідування, слідчий у межах, визначених ухвалою слідчого судді, здійснює виїмку відповідної кореспонденції або обмежується зняттям копій чи отриманням зразків з відповідних відправлень", "у разі необхідності особою, яка проводить огляд поштово-телеграфної кореспонденції, може бути прийняте рішення про нанесення на виявлені речі і документи спеціальних позначок, обладнання їх технічними засобами контролю, заміну речей і речовин, що становлять загрозу для оточуючих чи заборонені у вільному обігу, на їх безпечні аналоги", таким чином, бойові припаси, вибухові пристрої та вибухові речовини, що заборонені у вільному обігу чи мо-жуть становити загрозу для оточуючих, можуть бути замінені спеціально виготовленими чи утвореними несправжніми (імітаційними) засобами, що процесуально оформлюється відповідним протоколом (п. 2 ст. 273 КПК України).

З метою збереження конфіденційності та закріплення доказів злочинної діяльності згадані об'єкти, що попередньо були замінені, можуть бути помічені шляхом нанесення спеціальних позначок чи обладнання їх технічними засобами контролю [6].

Окрему увагу звернемо на статті 271 та 272 КПК України, якими передбачено контроль за вчиненням злочину та виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації. За наявності достатніх підстав вважати, що готується вчинення або вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин (ст. 262–263[1] КК України) [1], контроль за вчиненням злочину чи виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації проводиться в таких формах:

1) контрольована поставка;
2) контрольована та оперативна закупка;
3) спеціальний слідчий експеримент;
4) імітування обстановки злочину.

Порядок і тактика проведення контролю за вчиненням злочину в перелічених вище формах визначається законодавством України. Якщо при проведенні контролю за вчиненням злочину виникає необхідність тимчасового обмеження конституційних прав особи, воно здійснюється в межах, які допускаються Конституцією України, на підставі рішення слідчого судді згідно з вимогами КПК України. Прокурор у своєму рішенні про проведення контролю за вчиненням злочину, крім відомостей, передбачених статтею 251 КПК України, зобов'язаний:

1) зазначити про застосування спеціальних імітаційних засобів;
2) викласти обставини, які свідчать про відсутність під час негласної слідчої (розшукової) дії провокування особи на вчинення злочину [6].

Під час підготовки та проведення заходів з контролю за вчиненням злочинів, передбачених ст. ст. 262–263[1] КК України [1], забороняється провокувати (підбурювати) особу на вчинення злочину з метою його подальшого викриття, допомагаючи особі вчинити злочин, який вона би не вчинила, якби слідчий цьому не сприяв, або з цією самою метою впливати на її поведінку насильством, погрозами, шантажем. Здобуті в такий спосіб речі і документи не можуть бути використані в кримінальному провадженні.

Про результати контролю за вчиненням злочину складається протокол, до якого додаються речі і документи, отримані під час проведення негласної слідчої (розшукової) дії чи дій. Якщо контроль за вчиненням злочину закінчується відкритим фіксуванням, то про це складається протокол у присутності особи, стосовно якої і проводився контроль за вчиненням злочину.

У разі переміщення транзитом, ввезення до України або вивезення за її межі бойових припасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв, які заборонені у вільному обігу, або інших речей чи документів контроль за вчиненням злочину може бути проведений у порядку, передбаченому законодавством, за домовленістю з відповідними органами іноземних держав або на підставі міжнародних договорів України.

Окрім того, у п. 2 ст. 271 КПК України наведено перелік випадків, коли контроль за вчиненням злочину не може бути проведений за умови, якщо внаслідок таких дій неможливо повністю запобігти:

1) посяганню на життя або заподіянню особі (особам) тяжких тілесних ушкоджень;

2) поширенню речовин, небезпечних для життя багатьох людей;

3) втечі осіб, які вчинили тяжкі чи особливо тяжкі злочини;

4) екологічній або техногенній катастрофі.

Під час досудового розслідування злочинів, (ст. ст. 262–263[1] КК України) передбачена можливість отримання відомостей, речей чи документів, які мають значення для досудового розслідування, особою, яка відповідно до закону виконує спеціальне завдання, беручи участь в організованій групі чи злочинній організації, або є учасником зазначеної групи чи організації, яка на конфіденційній основі співпрацює з органами досудового розслідування (ст. 272 КПК України). Виконання зазначеною особою такого спеціального завдання, як негласна слідча (розшукова) дія, здійснюється на підставі постанови слідчого, погодженої з керівником органу досудового розслідування, або постанови прокурора зі збереженням у таємниці достовірних відомостей про особу. У постанові, крім відомостей, передбачених ст. 251 цього Кодексу, зазначається:

1) обґрунтування меж спеціального завдання;

2) використання спеціальних несправжніх (імітаційних) засобів.

Строк виконання спеціального завдання не може перевищувати шість місяців, а в разі необхідності його виконання продовжується слідчим за погодженням з керівником органу досудового розслідування або прокурором на строк, який не перевищує строку досудового розслідування [6].

Проблемні питання при використанні сил та засобів при проведенні НС(р)Д так і ОРЗ, зазвичай, подібні. Для прикладу при знятті інформації з транспортних телекомунікаційних мереж на підставі ухвали слідчого судді, якщо під час його проведення можна встановити обставини, які мають значення для кримінального провадження (у нашому випадку передбаченими ст. ст. 262–264 КК України) [1], що покладається на уповноважені підрозділи органів Національної поліції України (далі – НПУ) та органів безпеки. Керівники та працівники операторів

телекомунікаційного зв'язку зобов'язані сприяти виконанню дій зі зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, вживати необхідних заходів щодо нерозголошення факту проведення таких дій та отриманої інформації, зберігати її в незмінному вигляді. На практиці технічні можливості операторів телекомунікаційного зв'язку не завжди здатні забезпечити запити суб'єктів на проведення такої НС(р)Д чи ОРЗ.

Успіх у протидії вчиненню злочинів, пов'язаних з незаконним обігом вибухових речовин, залежить від спільної правоохоронної діяльності різних служб та підрозділів НПУ, які мають рівноправне становище з відмінними функціональними завданнями, та інших правоохоронних органів на різних етапах протидії злочинам, пов'язаним з незаконним обігом бойових припасів, вибухових речовин та вибухових пристроїв.

Говорячи про комплексне використання внутрішньовідомчих сил та засобів різних суб'єктів НПУ, зокрема і тих, що носять негласний характер і спрямовані на протидію вчиненню злочинів, пов'язаних з незаконним обігом вибухових речовин, закцентуємо увагу на взаємодії між відомчими підрозділами. Взаємодію поділяють на процесуальну та організаційну. Результативність використання процесуальної форми залежить від наповненості та узгодженості законів та підзаконних нормативно-правових актів, що регламентують діяльність оперативних та слідчих підрозділів НПУ з проведення ОРЗ та НС(р)Д. Зауважимо, що метою взаємодії є: 1) попередження злочинів, пов'язаних із застосуванням бойових припасів, вибухових речовин та вибухових пристроїв; 2) виявлення та розкриття проводження досудового слідства при розслідуванні злочинів, передбачених ст. ст. 262-264 КК України [1].

Отже, взаємодія між оперативними та слідчими внутрішньовідомчими підрозділами НПУ спрямована на виявлення та припинення злочинів, передбачених ст. ст. 262–264 КК України, особливо тих, що вчиняються її організованими формами. Після прийняття нового КПК України та введення інституту НС(р)Д було усунуто правовий вакуум в частині використання слідчими підрозділами НС(р)Д. Такі законодавчі зміни стали еволюційним кроком вперед щодо правового врегулювання взаємодії між оперативними та слідчими підрозділами правоохоронних органів, підвищили ефективність кримінального процесу, посилили взаємозв'язок між гласними та негласними методами отримання інформації про злочин, що вцілому підвищило ефективність кримінального провадження. Можливість проведення ОРЗ та НС(р)Д уніфікувала законодавство та нормативно врегулювала відносини, між оперативними та слідчими підрозділами, спрямованими на виявлення, припинення та розслідування злочинів, пов'язаних з незаконним обігом бойових припасів, вибухових речовин та пристроїв.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341–III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page8.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Упоряд. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ: Перун, 2001. – 1440 с.

3. Словник української мови: (в 11т.) – 1974. – Т.5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sum.in.ua.

4. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 16. – Ст. 93.

5. Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю : Наказ Служби безпеки України від 12.08.2005 р. № 440 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0902-05.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/page9-10.

7. *Погорецький М. А.* Негласні слідчі (розшукові) дії та оперативно-розшукові заходи: поняття, сутність і співвідношення / М.А. Погорецький, Д.Б. Сергєєва // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) – 2014. – № 2 (33).– 137 с.

8. *Погорецький М. А.* Оперативно-розшукові заходи: проблеми правового регулювання / М.А. Погорецький // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : – 2007. – № 14. – 135–145 с.

9. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12.

Отримано 27.09.2016

УДК 343.9+349.018

І.В. Наумова

СТУПІНЬ ВІКТИМІЗАЦІЇ СТУДЕНТІВ М. КИЄВА: РЕЗУЛЬТАТИ МОНІТОРИНГОВОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

На основі аналізу результатів моніторингового віктимологічного опитування студентів м. Києва за період 2002–2015 рр. визначено ступінь їх віктимізації, частоту вчинення щодо них поширених окремих видів злочинів, поширеність серед опитаних страхів перед окремими видами злочинів. Підтверджено необхідність запровадження в Україні віктимологічного опитування населення.

***Ключові слова**: злочинність, структура злочинності, ступінь віктимізації, вид злочину, страх перед злочинністю.*

На основе анализа результатов мониторингового виктимологического опроса студентов г. Киева за период 2002–2015 гг. определена степень их виктимизации, частота совершения в отношении них распространенных преступлений отдельных видов, распространенность среди опрошенных страхов перед отдельными видами преступлений. Подтверждена необходимость введения в Украине виктимологического опроса населения.

***Ключевые слова**: преступность, структура преступности, степень виктимизации, вид преступления, страх перед преступностью.*

On the basis of the results of the monitoring victimization survey of students in Kyiv for 2002–2015 the degree of their victimization, the frequency of common crimes against them, prevalence among respondents fears of certain types of crimes are found. The necessity to introduce in Ukraine victimization survey is confirmed.

***Keywords**: crime, structure of crime, the degree of victimization, type of crime, fear of crime.*

Успішно протидіяти злочинності в країні або її регіонах можливо лише на основі повних всебічних даних щодо її стану, структури та динаміки. При цьому такі дані не можуть обмежуватися тільки відомостями, що містяться у державній статистичній звітності щодо злочинності, як через їх об'єктивну неповноту, так і через наявність в ній численних штучних неточностей, викривлень тощо. Усіма кримінологами визнається необхідність використання інших, додаткових джерел інформації про злочинність, які дозволяють визначити її нові кількісні та якісні параметри. Одним з таких важливих джерел інформації є опитування населення з метою визначення осіб, які протягом певного періоду часу постраждали від злочинів окремих видів, тобто віктимологічне опитування населення.

Такі опитування в останні десятиліття постійно проводяться в багатьох країнах світу. Зокрема у США [1], Великій Британії [2] та деяких інших державах результати репрезентативних віктимологічних опитувань, які проводяться в масштабах країни, оприлюднюються разом з даними державної статистики злочинності і за своїм значенням прирівнюються до останніх. В Україні попри неодноразові пропозиції вчених [3, с. 83; 4, с. 211–216] до цього часу не вдалося запровадити постійне проведення всеукраїнського віктимологічного опитування населення. Тим не менш подібні опитування вже тривалий час проводяться окремими науковими колективами в режимі моніторингу на рівні регіонів.

Зокрема, у м. Києві щорічні віктимологічні опитування студентів здійснюються з 1998 р. авторським колективом науково-дослідної лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності ДНДІ МВС України за участю автора [4, с. 205–209].

Ця стаття присвячена аналізу результатів віктимологічного опитування студентів м. Києва протягом 2002–2015 рр. Саме до 2002 р. було відпрацьовано анкету для проведення опитування, яка в подальшому практично не змінювалася, вдосконалена процедура його проведення. Все це дозволило отримати коректні, порівнювані дані за вказаний період. Мета роботи визначити ступінь віктимізації студентів м. Києва від поширених видів злочинів, охарактеризувати тенденції його динаміки за вказаний період, підтвердити кримінологічне значення результатів віктимологічного опитування для оцінки кримінальної ситуації в країні або регіоні.

Для оцінки ступеня віктимізації (кількості осіб, що постраждали від злочинів протягом останнього року) і, відповідно, реальних об'ємів злочинності в цілому та окремих видів злочинів, респондентам було запропоновано відповісти на запитання "Чи було проти вас протягом останнього року вчинено злочини?". Як свідчать дані, наведені на рисунку 1, ступінь віктимізації студентів м. Києва є високим. Ця констатація є справедливою навіть з урахуванням обмеженого характеру опитувань, можливих помилок респондентів при оцінці вчинених щодо них протиправних дій.

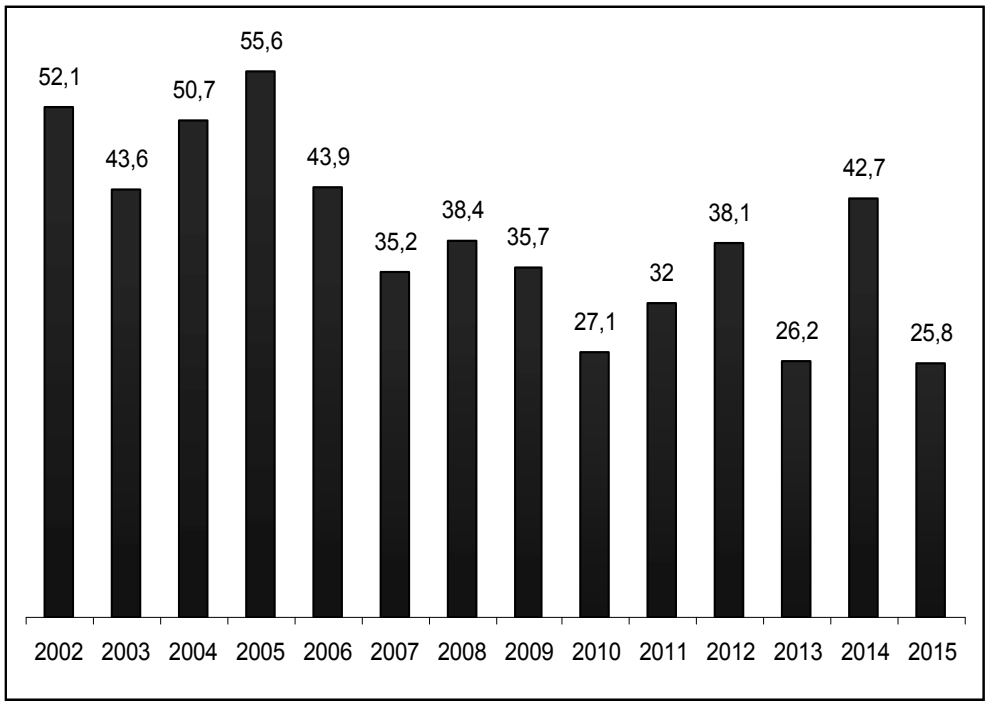


Рис. 1. Відсоток респондентів, які стверджували,
що протягом останнього року проти них було вчинено злочин
(у % від загальної кількості опитаних)

Результати моніторингового соціологічного опитування студентської молоді м. Києва протягом вказаних 14 років свідчать про суттєві коливання показника віктимізації в різні роки, то в бік зростання, то – зниження при переважанні останнього. Слід вказати на суттєве зменшення аналізованого показника у 2006–2010 рр. (з 55,6 % до 27,1 %), переважного зростання у 2011–2014 рр. (42,7 %) та суттєвого зниження у 2015 р. (25,8 %).

Важливою характеристикою віктимізації громадян є її частота протягом року. З таблиці 1 видно, що значна частка потерпілих протягом року ставали жертвою злочинів декілька разів. Від 11 % до 20 % респондентів протягом року ставали жертвою злочину 1 раз, від 5 % до 13 % – 2 рази, від 3 % до 8 % – 3 рази, 2–3 % опитаних – 4 рази, 1–2 % – 5 разів та ще від 4 % до 10 % в різні роки – більше 5 разів.

Таблиця 1

Розподіл потерпілих респондентів за кількістю вчинених проти них протягом року злочинів (% до загальної кількості опитаних осіб)[7]

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015
1	19,6	17,7	11,6	16,6	14,7	11,8	13	13,5	11,6	10,9
2	13,7	10,2	9	8,6	6,9	5,8	6,9	7,7	5,3	6,3
3	8,1	5,2	3,2	5,3	4,2	2,6	3,5	3,9	3,3	3,3
4	3,5	2,2	1,4	2,1	2,9	2,2	2	2,8	1,6	1,3
5	3,7	1,7	2	0,8	1,5	0,7	0,6	2,2	1,2	0,4
6	2,2	1,7	1,2	1,3	2,3	0,9	1,8	3,2	0,4	1,1
7	0,6	0,8	0,8	1,3	0,6	0,4	0,6	1,7	1,2	0,9
8	0,9	0,8	0,6	0,8	0,2	0,5	0,4	0,4	0,4	0,7
9	0,7	0,6	1	0,4	0,8	1,1	0,4	0	0,6	0
10 та більше	2,6	3	4,4	1,2	1,6	1,1	2,8	2,7	0,6	0,9
Всього постраждалих від злочинів	55,6	43,9	35,2	38,4	35,7	27,1	32	38,1	26,2	25,8

Протягом розглядуваного періоду відсоток постраждалих від злочинів серед жінок був дещо вищим, ніж серед чоловіків (рис. 2). Різниця складала від 1 % до 10 %. Це пов'язано як з переважанням жінок у гендерній структурі київського студентства, так ймовірно і з більш свідомим ставленням жінок до заповнення анкет.

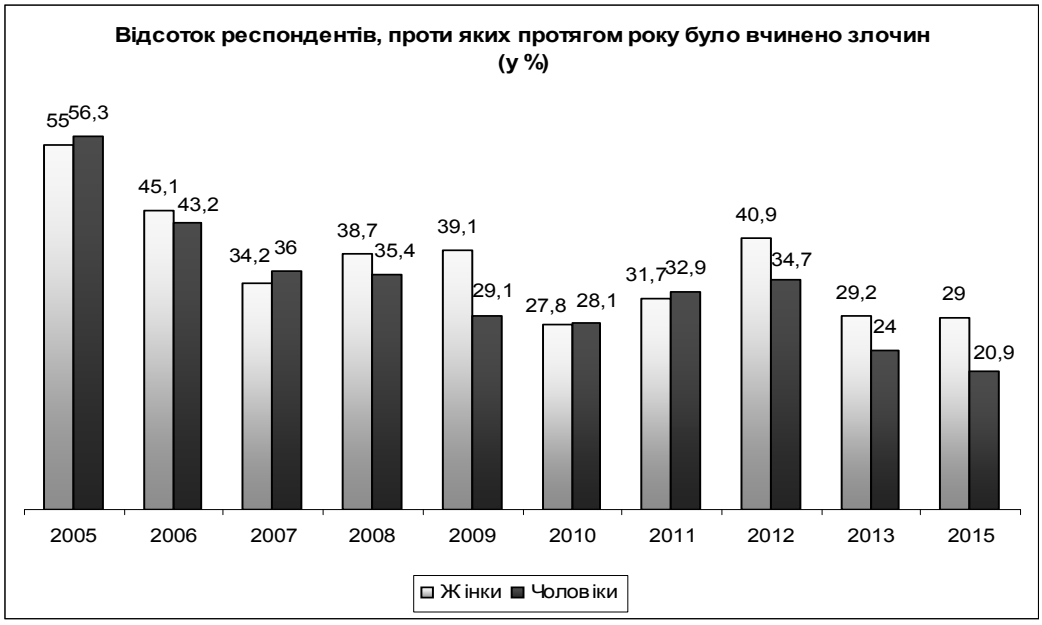


Рис. 2. Відсоток проанкетованих жінок та чоловіків, які стверджували, що протягом останнього року проти них було вчинено злочин (у % від загальної кількості респондентів певної статі)

[7] Тут і далі інформація за 2002–2004 рр. та 2014 р. за деякими показниками відсутня.

Для з'ясування рівня природної латентності злочинів серед осіб цієї соціальної категорії респондентам пропонувалося відповісти на запитання про звернення відносно вчиненого щодо них злочину до органів поліції (міліції). З числа осіб, які постраждали протягом року від злочинів, заявили про це в поліцію (міліцію) в 2002 р. – 38,8 %; в 2003 р. – 33,5 %; в 2004 р. – 24,9 %; в 2005 р. – 41,9 %; в 2006 р. – 32,1 %; в 2007 р. – 45,5 %; в 2008 р. – 49,2 %; в 2009 р. – 44,4 %; в 2010 р. – 43,6 %; в 2011 р. – 32,7 %, в 2012 р. – 33,1 %, у 2013 р. – 38,8 %, у 2014 р. – 41,7 % та у 2015 р. – 42,4 %. Відповідно, близько 70 % постраждалих у 2002–2004, 2006, 2011–2012 рр. та більше половини жертв злочинних посягань в інші роки проведення опитування не звертались до поліції (міліції) з цього приводу, і вчинені проти них злочини залишилися поза реєстрацією, тобто залишилися латентними.

Особливий інтерес становить структура віктимізації опитаних за видами поширених злочинів, жертвами яких вони стали. Розподіл відповідей на запитання "Від яких злочинів Ви постраждали впродовж останнього року?" наведений в таблиці 2.

Таблиця 2

Ступінь віктимізації студентської молоді м. Києва від окремих видів злочинів (у % від загальної кількості опитаних)

Види злочинів	Роки													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кишенькова крадіжка	20,6	20,1	18,4	23,6	19,7	17,2	18,7	14,5	10,3	12,5	17,4	8,3	14,8	8,7
Хабарництво	11,4	10,2	14,3	13,9	9,5	9	8,6	10,9	6,3	8,1	10,4	8,1	15,7	6,3
Хуліганство	12,8	9,2	14,1	13,6	4,4	8,8	7,3	9,4	6,1	9,1	11,3	7,1	13,6	6,3
Грабіж	5,4	6,4	11,4	10,4	10,5	7,8	6,7	5	4,4	4	6	5,1	8,2	5
Крадіжка речей з автомобіля, грошей або речей за місцем роботи	–	–	–	8,9	5,8	5,2	8,6	6,9	4,4	4	6,4	3,2	5,2	4,8
Порушення правил безпеки дорожнього руху	–	–	–	7,1	7,7	6,6	5,4	5,5	2,8	5,4	5,7	3,6	5,6	1,7
Крадіжка з дачі	6,7	3,7	6	9	6,7	3,4	4,3	3,6	4,1	4	5	2	5	1,5
Шахрайство	12,3	5,7	5,4	5,4	2,5	3,6	4	3,5	2,2	3	4,9	3,7	6,1	2
Насильницьке спричинення тілесних ушкоджень середньої тяжкості та легких тілесних ушкоджень	7,6	4,9	6,8	3,9	2,6	3,2	2,5	2,7	2,6	1	2,8	1,6	3	2,4
Крадіжка з квартири, приватного будинку	3,1	3,5	4,6	4,1	4,2	3	3,8	3,4	2,7	2,8	1,5	2,2	3,8	2,4
Розбій	3,6	3	3,9	4,8	5,1	3,2	2,7	1,5	2,6	2,2	2,5	1,8	2,7	2,6
Зґвалтування, замах на зґвалтування	5,6	3,7	1,5	3,7	1,7	1,4	0,6	1,7	0,4	0,8	1,7	0,4	1	1,1
Замах на життя	1,6	0,7	1,9	0,9	2,5	1,2	1,1	1,7	0,9	1,8	1,9	1,2	1,8	1,7
Крадіжка або угон автомобіля	3,1	0,3	1,2	1,8	2,5	1,2	1	1	0,7	1,2	0,2	1,2	2,3	2,2
Насильницьке спричинення тяжких тілесних ушкоджень	1,6	1,2	2,1	0,9	1,7	1,6	0,8	1,1	0,7	0,6	0,7	0,2	0,6	0,7

Структура віктимізації студентів за видами зазначених злочинів є відносно стабільною, що свідчить про певні закономірності злочинної поведінки, які мають довготривалий характер. З наведених даних видно, що протягом 2002–2015 рр. частка постраждалих від більшості видів злочинів суттєво коливалася з переважанням тенденції до зменшення. У 2014 р. значним чином збільшився відсоток постраждалих, причому від всіх розглядуваних видів злочинів. В останньому році проведення опитування відновилася тенденція зниження зазначених показників.

Опитані найчастіше ставали жертвами кишенькових крадіжок (середній показник за 2002–2015 рр. – 16,1 %); випадків хабарництва (10,2 %); хуліганських

проявів (9,5 %); грабежів (6,9 %); крадіжок речей з автомобіля, грошей або речей за місцем роботи (5,8 %); порушень правил безпеки дорожнього руху (5,2 %), крадіжок з дач та випадків шахрайства (по 4,6 %). У середньому близько 3 % учасників опитування постраждали від насильницького спричинення тілесних ушкоджень середньої тяжкості та легких тілесних ушкоджень; крадіжок з квартир, приватних будинків та розбійних нападів. Відносно найменшої кількості респондентів було вчинено зґвалтування, замах на зґвалтування (1,8 %), замах на життя (1,5 %), крадіжка або угон автомобіля (1,4 %) та насильницьке спричинення тяжких тілесних ушкоджень (1,0 %). Проаналізуємо особливості динаміки протягом розглядуваного періоду відсоткових показників окремих видів злочинів.

Спостерігається суттєве зменшення частки постраждалих від кишенькових крадіжок. У 2002–2006 рр. цей показник перебував біля відмітки 20 %, у 2010 р. зменшився до 10,3 %, а далі були різкі коливання: 2012 р. – 17,4 %, 2013 р. – 8,3 %, 2014 р. – 14,8 % та 2015 р. – 8,7 %.

Показники постраждалих від хабарництва також коливалися, але не так суттєво. Найбільший відсоток жертв цих злочинів було зафіксовано у 2004 р. (14,3 %) та 2014 р. (15,7 %), а найменший – у 2010 р. та 2015 р. (по 6,3 %).

Частка студентів, які стали жертвами хуліганських проявів, у 2002–2005 рр. становила 12–14 %, а у наступні роки перебувала на рівні 6–9 %. Пікові зростання цього показника були зафіксовані у 2004 р. (14,1 %), 2005 р. та 2014 р. (по 13,6 %).

Відсоток респондентів, які постраждали від грабежів, був більш стабільним, ніж жертв злочинів інших видів і основну частину періоду, за який проводилися опитування, становив 5–6 %. Значне збільшення цього показника спостерігалося лише протягом 2004–2006 рр. (понад 10 %).

Частка учасників опитування, у яких вкрали речі з автомобіля, гроші або речі за місцем роботи у 2005–2009 рр. становила у середньому 7 %, у 2010–2011 рр. зменшилася до 4 %, а у останні два роки періоду, що аналізується, складала 5 %.

Зменшилося число осіб, які заявили, що постраждали від порушень правил безпеки дорожнього руху. У 2005–2007 рр. частка постраждалих від злочинів цього виду становила близько 7 %, у наступні роки коливалася в межах 3–6 %, а у 2015 р. скоротилася до 1,7 %.

Схожа динаміка спостерігалася для частки осіб, у яких були вкрадені речі з дач. У 2002–2006 рр. цей показник становив 7–9 %, у наступні роки зменшився до 3–5 %, а у 2015 р. склав 1,5 %.

Для динаміки осіб, які стали жертвами шахрайства, також була характерна тенденція до зменшення. Після сплеску у 2002 р. (12,3 %), який був одним з пікових періодів масових шахрайських оборудок, відсоток постраждали від цих злочинів протягом 2003–2005 рр. становив 5–6 %, у наступні 8 років – 3–4 %, у 2014 р. – збільшився до 6,1 %, а у останньому році аналізованого періоду складав 2 %.

В ході дослідження вивчалася і така важлива характеристика кримінальної ситуації в місті, як страх постраждати від злочинів певних видів (табл.3).

Таблиця 3

Перелік злочинів, від яких респонденти побоювалися постраждати найбільше, (у % від загальної кількості опитаних)

Види злочинів	Роки													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Замах на життя	13,4	14,1	15,5	43,5	48,9	54,7	55,9	55,7	49,9	58,9	53,3	64,2	61,9	56,4
Розбій	37	26,2	31,6	49,6	58,3	56,7	58,4	56,3	47,9	55,3	53,8	58,9	52,3	48,1
Зґвалтування або спроба зґвалтування	40,5	32,2	19,6	42,4	55,2	50,1	54	52,5	48,1	54,1	55,3	51,6	53,8	40,5

Види злочинів	Роки													
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Кишенькова крадіжка на вулиці, у транспорті	69,4	61,6	52,5	40,6	38,7	42,5	39,5	39,7	36,8	42,3	48	36,6	42,5	36,2
Грабіж	41,6	41,3	40,7	47	57,5	38,7	38,4	38	31	36,6	38,7	36,6	39,9	35,1
Порушення правил безпеки дорожнього руху, що спричинило тілесні ушкодження середньої тяжкості або більш тяжкі наслідки	–	–	–	–	34,5	39,9	45,4	36,1	35,5	40,9	43	35,6	35,1	31,4
Квартирна крадіжка	35,4	27	20,7	29,2	32	35,3	38,9	38,9	31	35,4	33,5	39,6	39,5	35,5
Хуліганство	41,8	36,6	36,4	29,5	41,7	27,1	26,7	27,3	24	27	28,6	29,9	28,9	22,2
Хабарництво	21,3	23,3	28,5	17,7	17,4	18,4	14,1	19,7	20,2	22,8	21,3	28,5	28,5	22,4
Шахрайство	25,5	13,6	11,4	18,3	14,9	23	21,4	18,1	18,4	24,8	27,7	24,8	25,9	23,5
Викрадення автомобіля	14,8	10,6	9,7	12,2	19,6	26,5	25,4	18,5	18,4	20,9	20,2	22,4	18	21,6
Крадіжка на дачі (садовій ділянці)	10,9	11,4	8,5	9	5	10,6	9,9	7,1	8,4	9,1	9,2	11,8	12,8	9,2

Як видно з таблиці, найбільше респонденти побоюються постраждати від злочинів, які за своїм характером серйозно загрожують їх життю і здоров'ю. Це розбій (середній показник за аналізований період – 49,3 %), зґвалтування або спроба зґвалтування (46,4 %) та замах на життя (46,2 %). Слід зазначити, що у перші три роки проведення опитувань частки осіб, які висловлювали побоювання щодо вчинення відносно них таких злочинів була помітно меншою, а від замаху на життя побоювалися постраждати лише 13–16 % опитаних. У наступні роки ситуація суттєво змінилася, і вже половина і більше респондентів підтверджували страх перед цими злочинами. Очевидно даючи такі відповіді учасники опитувань зважали на тяжкість, небезпечність для них злочинів цих видів.

Значна частка респондентів висловила побоювання постраждати від кишенькових крадіжок (у середньому 44,8 %), але динаміка цього показника протягом розглядуваного періоду мала протилежний характер. Якщо у 2002–2003 рр. частка таких осіб перевищувала 60 %, то в подальшому вона коливалася близько 40 %, а у 2015 р. становила 36,2 %. На початку аналізованого періоду на думку респондентів впливав факт значної поширеності таких діянь, але згодом рівень побоювань цих посягань зменшився на тлі певного скорочення їх чисельності, зменшення у громадян готівкових грошей у гаманцях за рахунок все більшого використання ними банківських карток.

У середньому 40,1 % респондентів виражали острах перед грабежами. Протягом аналізованого періоду цей показник коливався в межах від 30 % до 57 %, а у 2015 р. дорівнював 35,1 %. Значна кількість тих, хто побоюється постраждати від таких посягань, пов'язана зі специфікою способу життя молоді, частим перебуванням на вулицях, у місцях розваг тощо. В результаті саме молоді люди частіше стають жертвами грабежу і самі вчиняють такі дії.

Дещо меншими є частки респондентів, яких лякає можливість постраждати від таких серйозних злочинів, як порушення правил безпеки дорожнього руху, що спричинило тілесні ушкодження середньої тяжкості або більш тяжкі наслідки (37,7 %), та квартирні крадіжки (33,7 %). Те, що ці показники не є надто значними, обумовлено соціально-економічним станом значної частин студентів, які не мають власних автомобілів та квартир.

Середня частка опитаних, які побоюються стати жертвою хуліганства становила 30,6 %. Слід відмітити, що за ці роки відсоток таких осіб суттєво скоротився. Якщо у 2002–2006 рр. він становив у середньому 37,2 %, то в наступні роки перебував на рівні 24–30 %, а у 2015 р. зменшився до 22,2 %. Така тенденція обумовлена зменшенням числа хуліганських проявів, яке фіксує державна статистика злочинності. Це пов'язано з поширенням серед молоді нових форм спілкування та проведення дозвілля, зменшенням вживання алкоголю.

Відносно незначними є відсоткові показники респондентів, які висловлюють побоювання постраждати від хабарництва (21,7 %), шахрайства (20,8 %) та викрадення автомобіля (18,5 %). Два перші види злочинів ймовірно сприймаються більшістю учасників опитування як такі, що не можуть заподіяти значної шкоди. Що стосується незначної частки тих, кого лякає викрадення автомобіля, то це пов'язано, як вже зазначалося, з незначною кількістю володільців автомобілів серед студентів. Слід відмітити, що протягом періоду відсоток осіб, які побоюються втратити автомобілі, помітно збільшився (2002–2005 рр. – у середньому 12 %, 2006–2015 рр. – 21 %), що відбиває тенденцію зростання числа студентів, які мають власне авто.

Побоювання постраждати від крадіжок на дачі (садовій ділянці) висловили у середньому лише 9,5 % респондентів. Очевидно, більшість опитаних вважала, що шкода від таких дій зазвичай є незначною.

Переліки злочинів, від яких респонденти побоювалися постраждати найбільше, серед жінок та чоловіків переважно співпадають. Різницю становлять лише зґвалтування, на яке вказувало більше 70 % жінок і тільки в середньому 15 % чоловіків, що природно, а також пограбування (в середньому 43,6 % жінок і 34,1 % чоловіків), квартирна крадіжка (39,0 % і 28,8 %) та кишенькова крадіжка (43,6 % і 35,5 % відповідно). Загалом серед жінок ступінь побоювання стати жертвою певних видів злочинів вища, ніж серед чоловіків. Виключення становлять викрадення автомобілю, жертвами яких побоюються стати в середньому 24,4 % чоловіків та 17,7 % жінок, та хабарництво (26,2 % та 18,3 % відповідно).

Між різними за матеріальним станом з урахуванням доходів сім'ї категоріями респондентів спостерігаються деякі розбіжності щодо характеру відповідей відносно злочинів, жертвами яких вони побоюються стати. Так відсоток осіб, які побоюються постраждати від таких злочинів, як грабіж, розбій, кишенькова крадіжка, шахрайство, хуліганство зменшується зі зростанням їх матеріального стану. В той же час особи зі значним достатком (вистачає грошей на всі потреби, мають автомобіль, дачу, здійснюють турпоїздки за кордон тощо) значно більше, ніж інші категорії опитаних, побоюються стати жертвою таких злочинів, як крадіжка на дачі, викрадення автомобіля та хабарництво.

На завершення роботи можна зробити такі висновки:

Рівень віктимізації студентів м. Києва протягом розглядуваного періоду був значним. У середньому 39,1 % респондентів заявили, що вони постраждали від злочинів і 27,1 % – неодноразово. З 2006 р. спостерігається тенденція зменшення відсотку опитаних, які постраждали від злочинів, але він залишається доволі високим.

Протягом аналізованого періоду від 50 % до 70 % постраждалих від злочинів не звертались до поліції (міліції) з цього приводу, тобто ці діяння залишилися латентними.

Результати дослідження свідчать про значний рівень розповсюдженості в м. Києві таких злочинів, як кишенькові крадіжки, хабарництво, грабіж, хуліганство, крадіжки речей з автомобіля, грошей або речей за місцем роботи, порушення правил безпеки дорожнього руху, крадіжки з дач та шахрайство.

Страх перед злочинністю серед респондентів проявляється у побоюванні стати жертвами злочинів, пов'язаних із серйозною загрозою життю та здоров'ю. В той же час більш поширені злочини – шахрайство, хуліганство – викликають відносно меншу занепокоєність опитаних.

Наведені дані показують, що віктимологічне опитування дозволяє отримати якісно нову інформацію про стан та структуру злочинності за поширеними видами

злочинів, суттєво поглибити аналіз кримінальної ситуації в регіоні. Накопичений досвід проведення таких опитувань, здійснюваний сьогодні перехід до європейських правових та організаційних засад протидії злочинності дають підстави ставити питання про запровадження найближчим часом всеукраїнського віктимологічного опитування населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Офіційний сайт Бюро статистики юстиції Міністерства юстиції США (Bureau Of Justice Statistics – BJS, U.S. Department of Justice). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=dcdetail&iid=2452.

2. Офіційний сайт служби опитування щодо злочинності Національної служби статистики Великої Британії (Bureau Of Justice Statistics – BJS, U.S. Department of Justice). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.crimesurvey.co.uk/.

3. *Кулик О.Г.* Всеукраїнське віктимологічне моніторингове опитування населення: теоретичні та організаційно-методичні засади / О. Г. Кулик // Наука і правоохорона. – 2008. – № 1. – С. 76–84.

4. *Кулик О.Г.* Злочинність в Україні: тенденції, закономірності, методи пізнання : Монографія / О.Г. Кулик. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 288 с.

Отримано 15.09.2016

УДК 342.924(477)

А.В. Пономаренко,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник
Л.М. Скора,
кандидат юридичних наук

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ДОМАШНЬОГО АРЕШТУ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню актуальних питань застосування домашнього арешту в Україні. На підставі аналізу чинного законодавства встановлено, що проблемними питаннями під час його застосування є невизначеність категорії злочинів, за вчинення яких до осіб може обиратися запобіжний захід у вигляді домашнього арешту, а також те, що не визначено категорію осіб, до яких він може застосовуватися. Запропоновано можливі шляхи їх вирішення.

Ключові слова: *домашній арешт, заборона залишати житло, ізоляція від суспільства, втеча з-під домашнього арешту, електронні засоби контролю.*

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов применения домашнего ареста в Украине. На основании анализа действующего законодательства установлено, что проблемными вопросами во время его применения является неопределенность категории преступлений, за совершение которых к лицам может избираться мера пресечения в виде домашнего ареста, а также то, что не определены категории лиц, к которым он может применяться. Предложены возможные пути их решения.

Ключевые слова: *домашний арест, запрет покидать жилье, изоляция от общества, побег из-под домашнего ареста, электронные средства контроля.*

Paper focuses on the research of current issues of house arrest in Ukraine. On the basis on the analysis of the current legislation it is found the following problematic issues of house arrest application. Firstly, the uncertainty of the categories of offenses for which it is possible to apply a measure of restraint in the form of house arrest to a person, secondly, uncertainty of the category of people to which this measure may be applied. In conclusion of the paper the author proposed the possible ways of solving the mentioned problems

Keywords: *house arrest, ban to leave the housing, social isolation, escape from house arrest, electronic monitoring.*

Одним із актуальних питань у практиці досудового розслідування і судового провадження є застосування запобіжних заходів, адже вони завжди пов'язані з тимчасовим обмеженням (позбавленням) слідчим суддею, судом права особи (підозрюваного, обвинуваченого) на свободу й особисту недоторканність. Тому їх застосування можливе лише у разі наявності передбачених законом підстав, умов і порядку, що гарантує їх законність та обґрунтованість. Варто зазначити, що після набуття чинності Кримінальним процесуальним кодексом України у 2012 р. (далі – КПК) змінено порядок застосування запобіжних заходів та запроваджено новий запобіжний захід – домашній арешт.

Сьогодні домашній арешт активно використовується в багатьох країнах світу як запобіжний захід (Білорусь, Ізраїль, Іспанія, Казахстан, Латвія, Литва, Німеччина, Росія, США, Франція, Швеція) і в кожній із них він має свої особливості. Водночас практика його застосування в Україні є незначною, що призводить до деяких ускладнень під час його застосування. Як слушно зазначає О.П. Кучинська, мова йде про досить "молоду інституцію", яка потребує детальної розробки на законодавчому рівні при її впровадженні [1, с. 18]. Так, на сьогодні в чинному кримінальному процесуальному законодавстві поки ще не достатньо урегульовано питання щодо визначеності категорії злочинів, за вчинення яких до осіб може обиратися запобіжний захід у вигляді домашнього арешту, не визначена категорія (перелік) осіб, до яких можливе його застосування. Слід констатувати, що збільшилась кількість випадків втечі з-під домашнього арешту, зокрема організатора афери "Еліта-Центр" О. Волконського , підозрюваного у викраденні людей під час Майдану Рагімова, підозрюваного у розстрілах на Майдані Д. Садовника. Отже, вищезазначене свідчить як про недосконалість кримінально-процесуального законодавства, так і про існування недоліків у практиці досудового розслідування і судового провадження під час застосування запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту. У зв'язку з цим, виникла необхідність у ретельному аналізі законодавчих норм застосування домашнього арешту, а також вироблення на їх основі рекомендацій відносно розв'язання практичних проблем.

Окремі питання застосування домашнього арешту становили предмет дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, зокрема: Ю.П. Аленіна, А.Ф. Безрукавої, М.Й. Вільгушинського, О.В. Капліної, О.П. Кучинської, Л.М. Лобойка, О.О. Левендаренка, Ю.Д. Москалюк, В.Т. Нора, М.А. Погорецького, В.О. Попелюшко, О.Ю. Татарова, Л.Д. Удалової, В.П. Шибіко, О.Г. Шила, В.О. Фаринник та інших. Втім, питання застосування домашнього арешту потребує подальшого дослідження, адже практика його застосування в Україні ще не достатньо вироблена і призводить до певних труднощів під час його застосування.

З огляду на це, *мета статті* полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства висвітлити основні проблемні питання, що виникають під час застосування домашнього арешту і запропонувати шляхи їх вирішення.

Домашній арешт, як і всі інші запобіжні заходи, застосовується: під час досудового розслідування – слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора, а під час судового провадження – судом за клопотанням прокурора (ч. 4 ст. 176 КПК України) . Він полягає в забороні підозрюваному, обвинуваченому залишати житло цілодобово або у певний період доби.

Поява запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту сприяла активному його застосуванню судовими та правоохоронними органами. Водночас, хотілось би звернути увагу на основні проблемні питання, які виникають під час його застосування.

Так, в КПК України домашній арешт не розглядається як форма ізоляції особи, а полягає лише у повній або частковій забороні залишати житло. Крім того, як показує результат аналізу близько 50 ухвал суду, які стосувалися застосування до осіб домашнього арешту, лише 3 з них закріплювали обов'язок особи не залишати житло цілодобово. Усі інші встановлювали приблизно період часу з 18.00, або з 20.00, чи з 22.00 до 6.00 [2, с. 225]. Ми поділяємо думку І.Л. Невзорова, який вважає, що повна або часткова заборона залишати житло не буде, наприклад, перешкодою для члена організованої злочинної групи (угруповання), до якого застосовано домашній арешт, здійснювати незаконний вплив на потерпілого, свідка,

іншого підозрюваного, обвинуваченого тощо. До того ж, якщо такій особі заборонено залишати житло тільки у певний час доби, то вона має потенційну можливість вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити те кримінальне правопорушення, в якому підозрюється, обвинувачується [3]. Адже головним обов'язком такої особи є перебування за місцем проживання у визначений судом час, при цьому чим вона буде займатися в інший час значення немає. На нашу думку, таке формулювання "заборона залишати житло" при визначенні поняття домашнього арешту є дещо суперечним. Адже за своєю правовою природою домашній арешт є певною мірою рівнозначною до обмеження волі і за суворістю посідає друге місце після тримання під вартою. Тому, враховуючи зазначене, вважаємо, що домашній арешт слід розглядати як ізоляційний запобіжний захід, щоправда з "більш м'якою" або "обмеженою" формою ізоляції особи від суспільства, без тримання її під вартою, але із застосуванням обмежень визначених слідчим суддею, судом, необхідних для забезпечення виконання покладених на підозрюваного (обвинуваченого) обов'язків. Слід зазначити, що згідно із законодавством інших держав, при визначенні домашнього арешту вживається термін "повна або часткова *ізоляція* від суспільства в житловому приміщенні...". На нашу думку, ізоляція особи від суспільства майже повністю виключає можливість її втечі, вчинення нею нового злочину або перешкоджання швидкого, повного та неупередженого розслідування та судового розгляду справи.

Наступним питанням, що потребує законодавчого урегулювання є невизначеність категорії злочинів, за вчинення яких до осіб може обиратися цей вид запобіжного заходу, адже в ч. 2 ст. 181 КПК лише зазначено, що він може бути застосований до особи, яка підозрюється або обвинувачується у вчиненні злочину, за вчинення якого законом передбачено покарання у виді позбавлення волі (ч. 2 ст. 181 КПК України). Необхідно зазначити, що це питання є непростим і дискусійним, адже як випливає з положень цієї норми як до особи, яка вчинила крадіжку, так і до особи, котра вчинила умисне вбивство, можна застосувати домашній арешт. З цього приводу ми поділяємо думку А.Ф. Безрукавої, яка вважає, що домашній арешт не повинен обиратися до осіб, які підозрюються, обвинувачуються у вчиненні особливо тяжких злочинів. Адже якщо особа вчинила особливо тяжкий злочин, за який передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад 10 років, то розуміння цих наслідків може спонукати підозрюваного, обвинуваченого до спроб ухилятися від нього шляхом утечі з місця виконання домашнього арешту[4]. Натомість, як показує практика, на сьогодні в Україні застосовується домашній арешт, відносно осіб, які підозрюються у вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів. Прикладом тому є обрання домашнього арешту екслідеру партії "УКРОП" Г. Корбану, якому висунуто підозру відповідно до ч. 5 ст.191 КК України (привласнення, розтрата майна), санкція статті якої передбачає позбавленням волі на строк від семи до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна, також підозру відповідно до ст. 255 КК України (створення організованої злочинної організації) санкцією статті передбачено позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років. У поточному році, Печерський суд м. Києва обрав колишньому главі Українського центру оцінювання якості освіти І. Лікарчуку запобіжний захід у вигляді домашнього арешту. В ухвалі суду встановлено обов'язок не залишати житло з 22.00 до 7.00. Проти нього висунули звинувачення за рядом статей Кримінального Кодексу, включаючи створення злочинного угрупування, зміну результатів ЗНО, привласнення бюджетних коштів.

Отже, враховуючи вищевикладене, виникає необхідність в конкретизації ч. 2 ст. 181 КПК України з приводу яких злочинів особі має бути обраний запобіжний захід у вигляді домашнього арешту. Вважаємо, що якщо особа підозрюється у вчиненні тяжкого та особливо тяжкого злочину,то відносно такої особи повинен застосовуватись більш жорсткий запобіжний захід – тримання під вартою. На нашу думку, все ж таки домашній арешт доцільно застосовувати переважно до групи осіб з особливими потребами (особи, які страждають на хвороби, що не підлягають лікуванню), мають на утриманні неповнолітніх дітей, та до осіб похилого віку. Також, домашній арешт має активно застосовуватися до неповнолітніх осіб, оскільки він є досить м'яким запобіжним заходом, передбачений КПК України і може мати ефективніший виховний вплив, ніж, наприклад, тримання під вартою.

Наступне питання, на яке хотілось би звернути увагу, є те, що при застосуванні запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту слідчий суддя, суд може покласти на підозрюваного або обвинуваченого один або кілька обов'язків, передбачених ч. 5 ст. 194 КПК. Зокрема, 1) прибувати до визначеної службової особи із встановленою періодичністю; 2) не відлучатися із населеного пункту, в якому він зареєстрований, проживає чи перебуває, без дозволу слідчого, прокурора або суду; 3) повідомляти слідчого, прокурора чи суд про зміну свого місця проживання та/або місця роботи; 4) утримуватися від спілкування з будь-якою особою, визначеною слідчим суддею, судом, або спілкуватися з нею із дотриманням умов, визначених слідчим суддею, судом; 5) не відвідувати місця, визначені слідчим суддею або судом; 6) пройти курс лікування від наркотичної або алкогольної залежності; 7) докласти зусиль до пошуку роботи або до навчання; 8) здати на зберігання до відповідних органів державної влади свій паспорт (паспорти) для виїзду за кордон, інші документи, що дають право на виїзд з України і в'їзд в Україну; 9) носити електронний засіб контролю. Водночас, жодних обмежень щодо телефонних розмов, користування Інтернетом чи іншими засобами зв'язку тощо для особи, яка перебуває під домашнім арештом, законодавством України не встановлено. Проте, як показує практика, підозрюваний або його родичі можуть чинити тиск на учасників кримінального провадження з метою домогтися зміни свідчень у вигідний для себе бік в першу чергу, за допомогою засобів зв'язку (телефонного зв'язку, зв'язку за допомогою мережі "Інтернет", використовуючи програму "Skype" тощо).

Досліджуючи законодавство інших країн, вважаємо більш раціональним у практичному сенсі досвід Білорусі та Казахстану щодо запровадження певних обов'язків у разі застосування домашнього арешту, а саме: заборони на телефонні розмови, відправлення кореспонденції та використання засобів зв'язку; заборони на спілкування з певними особами та прийняття кого б то не було в себе вдома; необхідність відповідати на контрольні телефонні дзвінки або інші сигнали контролю, телефонувати або особисто з'являтися у визначений час до органу, що здійснює нагляд за поведінкою підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного; спостереження за підозрюваним, обвинуваченим чи їх житлом, а також охорона їх помешкання або відведеного їм як житло приміщення. Натомість, в законах України таких заходів не передбачено, але такі підходи є необхідними для удосконалення чинного законодавства України щодо застосування домашнього арешту. Враховуючи викладене, вважаємо доцільним доповнити ч. 5 ст. 194 КПК України наступними обов'язками, які покладаються на особу, відносно якої застосовано домашній арешт, зокрема: 1) заборону на ведення телефонних переговорів, відправлення кореспонденції та використання засобів зв'язку (не узгоджених із слідчим), за винятком випадків життєвої необхідності; 2) заборону

на спілкування з певними особами та прийняття невідомих слідству осіб; 3) покладання обов'язків відповідати на контрольні телефонні дзвінки або інші сигнали контролю, особисто телефонувати в орган досудового розслідування або інші органи, що здійснюють нагляд за поведінкою підозрюваного, обвинуваченого, або бути присутнім там у відповідний час.

З метою більш дієвого контролю виконання ухвали слідчого судді, суду про домашній арешт кримінально-процесуальне законодавство передбачає можливість застосування електронних засобів контролю (далі – ЕЗК). Він полягає у закріпленні на тілі підозрюваного чи обвинуваченого пристрою, який дає змогу відслідковувати та фіксувати його місцезнаходження.

До електронних засобів контролю відносяться: електронний браслет, електронний моніторинг, мобільний контрольний пристрій, мобільний пульт моніторингу, персональний трекер, ретранслятор, сервер моніторингу, стаціонарний пульт моніторингу, стаціонарний контрольний пристрій.

Необхідно звернути увагу на таку обставину, що у нас в Україні спочатку приймається процесуальне рішення про застосування ЕЗК, а вже потім досліджуються питання технічної можливості його застосування. Варто зазначити, що правила та умови застосування ЕЗК перш за все залежать не від їх правового регулювання, а від наявності відповідних технічних умов. Адже телекомунікаційні мережі загального користування перебувають у власності та користуванні суб'єктів недержавної форми власності. Тому, як слушно зазначає М. Самбор, контроль за виконанням відповідних обмежень, встановлених запобіжним заходом у вигляді домашнього арешту, здійснюється із використанням мереж, які перебувають у недержавній власності. Крім цього, необхідно зазначити, що в Україні не вся місцевість забезпечена належним покриттям телекомунікаційних мереж. Зв'язок, який існує, не завжди якісний. Це у свою чергу, суттєво впливає на можливість застосування ЕЗК та ефективність роботи цих засобів в умовах ненадійного сигналу, належного покриття та інших чинників, у тому числі й особливостей споруд, стіни яких здатні поглинати радіохвилі, створювати перешкоди мережі телекомунікаційного зв'язку [5, с. 128]. Також необхідно констатувати, що не в усіх райвідділах м. Києва встановлена відповідна система моніторингу, не завжди є вільні ЕЗК для їх використання. Наприклад, по областях лише у 2 відділах може бути встановлена відповідна система спостереження. Інші відділи у разі надходження ухвал для взяття підозрюваного, обвинуваченого на облік і забезпечення здійснення електронного контролю за його поведінкою, повинні зробити наступне: поїхати до обласного центру та взяти відповідні засоби, необхідні для встановлення ЕЗК, потім поїхати до базового органу Національної поліції, де встановлена система моніторингу, взяти сам ЕЗК, після чого прибути на місце, яке підозрюваному чи обвинуваченому заборонено залишати, здійснити заміри, які визначать можливість ефективної роботи електронних засобів контролю у цьому регіоні. І лише після цього прибути до базового ОВС разом із підозрюваним чи обвинуваченим, де останньому одягнуть ЕЗК та після цього доставити таку особу до місця, яке йому заборонено залишати. Наразі кошти на це нічим не передбачені [5, с. 130].

З огляду на викладене вище, вважається доцільним перед внесенням до суду чи слідчого судді клопотання про обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту із покладанням на підозрюваного чи обвинуваченого обов'язку носити ЕЗК отримувати в уповноважених органах висновки щодо якості роботи ЕЗК у відповідній місцевості та приміщеннях, а також з'ясовувати наявність вільних ЕЗК для їх використання. На нашу думку, лише за таких умов можливе

ефективне застосування запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту із покладанням на підозрюваного, обвинуваченого обов'язку носити ЕЗК.

Таким чином, нами були розглянуті лише кілька аспектів проблематики застосування домашнього арешту в Україні, насправді проблемних питань значно більше. Безумовно, положення чинного КПК, які стосуються застосування запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту, потребують вдосконалення і головним напрямом правового урегулювання зазначених проблем має бути конкретизація положень КПК, усунення суперечностей з нормами інших законів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кучинська О.П.* Домашній арешт як запобіжний захід в кримінально процесуальному законодавстві / О.П. Кучинська // Адвокат. – 2010. – № 7 (118). – С. 17–19.

2. *Тертична А.А.* Особливості правової природи домашнього арешту як запобіжного заходу в кримінальному провадженні / А.А. Тертична // Право і суспільство. – 2016. – № 3. – Ч. 2. – С. 221–226.

3. *Невзоров І.Л.* Щодо перспектив застосування домашнього арешту в ході розслідування злочинів, учинених організованими злочинними групами //Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – № 1 (29) 2013. – С. 62–71.

4. *Безрукава А.Ф.* Домашній арешт в системі запобіжних заходів у кримінальному процесі України: дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 / А.Ф. Безрукава. – Дніпропетровськ, 2013. – 225 с.

5. *Самбор М.А.* Застосування електронних засобів контролю як одного з обов'язків, що покладаються на підозрюваного, обвинуваченого під час обрання запобіжного заходу у вигляді домашнього арешту, за нормами кримінального процесуального кодексу України / М.А. Самбор // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – № 1 – С. 125–131.

Отримано 02.09.2016

УДК 343.2/.7(100:477)

В.М. Попович,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НОРМ МІЖНАРОДНОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

У статті розглянуто методологічні засади визначення критеріїв аналізу, оцінки, кримінологічного прогнозування ризиків, припустимості, меж та методи імплементації норм міжнародного кримінального права в законодавство України. Водночас доведено неприпустимість безоглядного запозичення і ратифікації окремих норм Римського Статуту Міжнародного Кримінального Суду, оскільки це суперечить вимогам ст. 157 Конституції України, яка забороняє звуження наявних прав і свобод громадян й порушення суверенітету та незалежності країни.

***Ключові слова**: критерії, аналіз, оцінка, кримінологічне прогнозування ризиків, межі та методи імплементації, норми міжнародного кримінального права, законодавство України, норми Римського Статуту Міжнародного Кримінального Суду, права і свободи громадян, суверенітет, незалежність країни.*

В статье рассмотрены методологические основы определения критериев анализа, оценки, криминологического прогнозирования рисков, установления границ и методы имплементации норм международного уголовного права в законодательство Украины. Одновременно доказана недопустимость подписания и ратификации норм Римского Устава Международного Уголовного Суда, поскольку это противоречит требованиям ст. 157 Конституции Украины, запрещающей сужение прав и свобод граждан и нарушение суверенитета и независимости страны.

***Ключевые слова**: критерии, анализ, оценка, криминологическое прогнозирование рисков, границы имплементации, методы имплементации, нормы международного уголовного права, законодательство Украины, нормы Римского Устава Международного Уголовного Суда, права и свободы граждан, суверенитет и независимость страны.*

Paper considers methodological principles of determining the criteria for analysis, evaluation, criminological forecasting risk acceptability, limits and methods of the implementation of international criminal law into Ukrainian legislation. At the same time the author proves the inadmissibility of reckless borrowing and ratifying the rules of the Rome Statute of the International Criminal Court, because it is contrary to the requirements of Art. 157 of the Constitution of Ukraine, which prohibits narrowing existing rights and freedoms and violation of the state sovereignty and independence.

***Keywords**: criteria, analysis, evaluation, criminological forecasting risks, limits and methods of implementing rules of international criminal law, Ukrainian legislation, the rules of the Rome Statute of the International Criminal Court, human rights and freedoms, state sovereignty and independence.*

Для безоглядних "ура-цивілізаторів"
про наш нечесний і їх справедливий суд.

Людство лише здогадується про єдино праведний
і справедливий Суд.
Не вірте, що чужі людські суди не можуть стати судилищем.
Не порушуйте Закон, не здавайте ваших громадян
під чужий, апріорі упереджений суд.
У фаворі привладної "слави" пам'ятайте: судити можна тільки
за достеменне зло – вчинений і доведений злочин.
Судіть злочинця суверенним судом власної країни і не забувайте:
сьогодні — ви, а завтра — вас.
Ще пам'ятайте про вічність — туди нічого не візьмеш,
окрім дурної слави.

Узгодження міжнародного та національного кримінального права зумовлене глобалізацією транснаціональної злочинності, корупції та тероризму й характеризується спробами світового співтовариства створити спільну систему протидії цим та іншим криміногенним явищам, стрімке відтворення яких відбувається сьогодні не лише в окремих країнах, а й у всьому світі [1–4]. У цьому контексті спостерігається активне формування конвенційного міжнародного кримінального права й подальший розвиток системи міжнародної кримінальної юстиції у формі міжнародних трибуналів ООН та Міжнародного Кримінального Суду (далі – МКС) [5–8]. Останній створено на установчій конференції в Римі в 1998 р.

Станом на квітень 2003 р. Римський Статут МКС підписали 139 країн і ратифікували 90. Окремі з країн-підписантів Статуту МКС відкликали свої підписи, заявивши, що окремі норми Статуту зумовлюють ризик упередженого їх застосування до громадян США [9–10]. Це достойний приклад попередження загроз своїм громадянам, що можуть виникати при беззастережному підписанні міжнародних зобов'язань, що дозволяють втручатися у внутрішні справи інших країн. Характерним також є приклад недавньої заяви Президента Південно-Африканської республіки, озвученої 19 жовтня 2016 року (трансляція каналу Euronews), щодо виходу із угоди про підписання Римського Статуту МКС у зв'язку з тим, що цей міжнародний документ вимагає передачу суду громадян суверенних країн (ст. 89 Статуту МКС – прим. наша) і не лише громадян, а і глав держав інших країн. Пункт "б" ст. 27 Статуту дійсно встановлює, що при видачі громадян неприпустимо посилатись на їхнє посадове положення. Ці норми Статуту, на думку Президента Південно-Африканської Республіки, можуть використовуватися для тиску на керівництво Республіки щодо видачі Міжнародному кримінальному Суду глав інших держав, що перебувають на території Південно-Африканської Республіки. Ці норми можуть використовуватися впливовими країнами для примусової зміни керівництва держав, а в цьому Південно-Африканська Республіка брати участі не хоче.

Перед тим, як перейти до більш детального визначення й аналізу інших проблем упередженості норм Римського Статуту МКС і розробки шляхів їхнього розв'язання, доцільно наголосити, що українські дослідники-компаративісти та інші фахівці на наведені приклади і принципові недоліки норм Римського Статуту МКС уваги не звертають, закликають до скорішої ратифікації документу, а проблеми імплементації його норм у вітчизняне законодавство зводять до "пошуку" технічних прийомів і способів її здійснення [6–10]. Однак якраз це не є проблемою. Методи і процесуальний механізм запозичення та узгодження норм міжнародного і національного законодавства досить добре розроблені у теорії держави і права,

а процедура описана у відповідних нормах конституції України. Зводяться ці методи до сукупності спеціальних способів, правових заходів реалізації міжнародних зобов'язань країни, що включають: **імплементацію** (від латин. Implores – виконувати, дотримуватись міжнародно-правових норм); **інкорпорацію** (від лат. Incorporation – приєднання, включення до складу, а також систематизація у одному збірнику законів прийнятих у різний час); **апроксимацію** (заміна одних норм іншими, більш точними за етимологічним змістом); **гармонізацію** (від грець. harmonicons – узгоджений, погоджений з метою формування спільного продуктивного процесу (правового, політичного, економічного тощо) і **уніфікацію** (приведення чогось до єдиної форми, системи, тощо) міжнародного і національного законодавства [11, с.с. 318–348].

Проблемна ситуація полягає в тому, що кожний компаративіст-дослідник, вивчаючи конкретний нормативно-правовий акт міжнародного конвенційного чи договірного права, чи права якоїсь "цивілізованої країни", перед впровадженням у вітчизняне законодавство повинен не просто закликати приєднатись до міжнародних нормативно-правових актів, угод та зобов'язань. Просте посилання на наявність тих чи інших норм у якихось інших країн є лише приводом для конкретного і всебічного дослідження і категорично не може бути аргументом для механічного їх впровадження в інших країнах. Методологічні засади (методи, методики і технічні засоби, притаманні предмету дослідження) як складові методології визначення, вивчення і розв'язання цих проблем корелюються, насамперед, з певними нормами Конституції України. Відповідно методику визначення, вивчення і розв'язання цих проблем слід формувати залежно від предмету дослідження – визначення алгоритмів всебічного дослідження кожної конкретної норми, кожного конкретного міжнародного нормативно-правового акта на предмет: відповідності чи не відповідності тої чи іншої запозичуваної норми нормам Конституції України; наявності та змісту ризиків для правової та соціально-економічної системи від впровадження запозиченої норми; чи можна, і як саме ці ризики слід локалізувати; як запозичену норму слід адаптувати до вітчизняної правової системи, соціально-економічного середовища, системи правореалізації, системи правозастосування країни? І особливо, якщо запозичувана норма, в плані локалізації ризиків, є припустимою, то слід з'ясувати, що конкретно позитивного чи негативного привнесуть запропоновані новели у протидію злочинності, захист прав і свобод громадян, інші сфери життєдіяльності країни? Яке співвідношення прогнозують реформатори між позитивом і негативом від прийняття запропонованої норми? Розглянемо ці проблеми більш детально, як у плані визначення змісту проблем, так і в плані методології і юридичної техніки шляхів їх розв'язання.

Визначення змісту і шляхів розв'язання проблем вимагає, по кожній запозиченій нормі окремо, об'єктивного, безпристрасного, незаполітизованого, виключно науково-вивіреного дослідження і з'ясування таких питань:

1) наскільки необхідною, а в плані вимог окремих норм Конституції України та всесвітньо визнаних принципів теорії права і можливою, доцільною і навіть припустимою є імплементація тих чи інших норм міжнародного кримінального права в законодавство України;

2) якими є необхідність, припустимість і правові межі імплементації тих чи інших норм іноземного права у вітчизняну систему права;

3) які соціальні та правові досягнення або загрози, в плані звуження, скасування і захисту прав і свобод українських громадян, можуть виникнути

після запозичення і впровадження норм міжнародного права чи іноземного законодавства;

4) як це вплине на суверенітет та незалежність країни, на забезпечення прав і свобод громадян та національну безпеку держави.

З погляду загального підходу щодо запозичення тих чи інших положень міжнародного кримінального права сумнівів немає. Україні, як і будь-якій іншій країні, досвід ігнорувати не слід. Це вимагає необхідність приєднання до світової спільноти у сфері протидії злочинності, формування колективної системи протидії організованій транснаціональній злочинності, корупції і тероризму. Глибоко продумана імплементація певних норм міжнародного матеріального і процесуального права може сприяти розвитку права, процесу, удосконаленню системи профілактики і протидії злочинності, захисту прав громадян на міжнародній арені, просувати інтеграцію країни в світогосподарські процеси тощо.

Однак, як показує сучасна практика правотворення, правореалізації і правозастосування, бездумне, формально-механічне запозичення норм іноземного матеріального і процесуального права дає, м'яко кажучи, негативний ефект, протилежний задекларованому. Можна навести багато прикладів, коли сучасна практика формальних організаційно-правових і процесуальних запозичень не вдосконалює, а руйнує кримінальне право, кримінальний процес, систему попередження, профілактики, виявлення і розкриття злочинів, систему кримінальної юстиції країни в цілому, а відповідно, порушує права і свободи громадян, принцип "презумпції невинуватості", руйнує систему протидії злочинності, про що свідчить катастрофічне зниження розкриття злочинів з традиційних 70–90 відсотків до усереднених 5–10 відсотків після ухвалення реформованого (а по суті десистематизованого) за Західними зразками Кримінального процесуального Кодексу України [12; 13; 14, с. 22–36;15 с. 169–181].

Відзначені негативні результати свідчать не просто про зниження рівня попередження і розкриття злочинів, а й відображають катастрофічне зниження рівня захисту порушених злочинами прав громадян, що відкинуло вітчизняну правотворчу і правозастосовну практику далеко назад, суперечить нормам Конституції, національному законодавству та національним інтересам країни в цілому. Визначені вище методологічні засади дослідження та їх предмет – окреслені результати нормативно-правових (кримінально-правових та кримінально-процесуальних) запозичень, вимагають від нас розробки, визначення і юридичного аналізу критеріїв імплементації норм міжнародного кримінального права в українське законодавство.

До першої групи критеріїв можна віднести: необхідність і можливість імплементації тих чи інших норм міжнародного кримінального права в українське законодавство, які зумовлені такими основними факторами:

перший – юридичним обов'язком держави щодо партнерського виконання взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань;

другий – необхідністю розвитку національних кримінально-правових інституцій і потребами участі у боротьбі з міжнародними та транснаціональними злочинами, що загрожують інтересам країни й посягають на світовий порядок в цілому.

До другої групи критеріїв слід віднести: припустиму глибину та правові межі імплементації норм міжнародного кримінального права в національне законодавство, які зумовлені або викликані до життя необхідністю локалізації й усунення можливих (відзначених та інших) негативних результатів і недопущення

їх у майбутніх кримінально-правових та кримінально-процесуальних перетвореннях.

Ці критерії означають, що навіть при необхідності правових запозичень (випливають із "рекомендацій" тих чи інших міжнародних організацій або у зв'язку із непродуманим взяттям чиновниками міжнародних зобов'язань, або з інших причин) слід прогнозувати ризики і визначати припустиму глибину виконання таких зобов'язань та межі їх правового закріплення, які переходити неможна. Це випадки, коли запропоновані реформаційні перетворення порушують: норми Конституції, обмежують права громадян, посягають на суверенітет і незалежність держави, що само собою означає негативний, а не позитивний результат. Саме через розуміння можливості виникнення негативного результату від непродуманих, формально-механічних запозичень і виникають критерії припустимої глибини виконання зобов'язань щодо правових перетворень та правові межі імплементації в національне законодавство норм міжнародного кримінального права.

Розкриття змісту обох груп критеріїв (необхідності, можливості, припустимої глибини перетворень і меж імплементації тих чи інших норм міжнародного кримінального права в українське законодавство) вимагає кримінологічного прогнозування, як позитивних, так і негативних наслідків від тих чи інших запозичених правових перетворень. Прогнозовані позитивні результати від правових запозичень стануть критерієм-підтвердженням необхідності, можливості (й доцільності) імплементації і ляжуть в основу економічного, кримінологічного і правового обґрунтування проекту вітчизняного нормативно-правового акта, підготовленого для внесення запозичених змін і доповнень. Прогнозовані негативні результати стануть обґрунтуванням недоцільності, неможливості і неприпустимості запропонованої законопроектом імплементації.

Конкретний аналіз змісту відзначених критеріїв і зроблений на його основі прогноз позитивних або негативних результатів від запропонованої імплементації тих чи інших новел у законодавство України змусить проектувальників нормативно-правових запозичень належним чином їх аналізувати й не допускати безмежного, бездумного, а тим більше механічного перенесення міжнародних норм у вітчизняне законодавство. Цей прогноз може захистити вітчизняне законодавство від внесення в нього суперечностей, правових анахронізмів (прецеденти, пропозиції, що призводять до декодифікації кримінального законодавства тощо) або навіть руйнації, в цілому, непогано опрацьованої в минулому вітчизняної системи кримінального матеріального і процесуального права [11, с. 356-361; 12]. Практика сучасного вітчизняного правотворення свідчить, що формально-механічне запозичення так званого досвіду іноземного законодавства обов'язково призводить до: зменшення або навіть втрати гарантій прав і свобод громадян; зниження рівня суверенітету та незалежності країни; провокування і стимулювання (у зв'язку із взяттям від імені країни необдуманих міжнародних зобов'язань) міжнародного тиску та інших непередбачуваних негативних наслідків.

Аналіз загально-правових кроків України з зазначених питань свідчить, що перед прийняттям "гармонізаційних" рішень прогнози позитивних або негативних наслідків імплементації не роблять, можливі ризики не визначають, а, відповідно, пропозиції щодо усунення і локалізації можливих ризиків не розробляють, прогнози інших фахівців ігнорують. Свої прогнози такі "реформатори-державники" зводять до формальних суто кон'юнктурних гасел, декларацій, що такі норми країні потрібні, бо вони є в цивілізованих країнах. Бездумні, формально-механічні запозичення з іноземного законодавства здійснюються: в угоду ситуативній

політичній кон'юнктурі з порушенням загальновизнаних світовою спільнотою принципів теорії держави і права[11, с. с. 362-376]; без врахування рівня економіко-правового розвитку держави; без належної адаптації запозичених норм до фактичного економічного та правового середовища країни (введення кумулятивної системи оподаткування; впровадження ПДВ без відсутності перевиробництва – об'єкта його регулювання, що продукує соціально-конфліктну модель економічних відносин, криміногенну систему управління економічними процесами, які продукують відтворення корупції, широкомасштабних тіньових відносин, багатократне зростання злочинності, відтворення криміногенного потенціалу і нових невідомих раніше суспільно-небезпечних діянь, унаслідок криміналізації яких КК України подвоївся – збільшився з 263 до 447 статей і продовжує зростати) [11, с. 237–250; 14, с. 27–36; 15, с. 169–181]. Внаслідок подібного правотворення виникають ризики обмеження суверенітету і незалежності держави, відбувається антиконституційне обмеження прав громадян й порушення національних інтересів країни [11, с. 171–317].

Наприклад, обґрунтовуючи юридичні обов'язки нашої країни щодо імплементації норм міжнародного права беззастережно декларується концепція примату міжнародного права над національним. Відомо, що пріоритету принципів і норм міжнародного права перед національним не визнають багато країн Північної Європи, де норми міжнародного права мають не пряме застосування, а використовуються для уточнення національних правових актів. [16–18].

Аналіз досвіду міжнародного правотворення показує, що концепція примату міжнародного права не є беззаперечною, а тим більше безмежною. Конвенції ООН та інших міжнародних організацій майже завжди дають право застосування національного законодавства. Наприклад, ч. 1 ст. 5 Міжнародної конвенції по боротьбі з фінансуванням тероризму відзначає: "Кожна держава учасниця вирішує проблеми юридичної відповідальності згідно з принципами свого внутрішнього права .... згідно з її законами". Стаття 2 зазначеної Конвенції встановлює: "...відповідальність може мати кримінальний, цивільний чи адміністративний характер" [18]. Тобт, беззастережне визнання примату міжнародного права над вітчизняним – це ініціативний вибір слабо підготовлених або кон'юнктурно налаштованих на здачу національних інтересів представників органів державної влади, ніж апріорі обов'язкове правило.

Зокрема, аналіз положень Конституції України свідчить також, що примат міжнародного права над вітчизняним не може бути беззастережним, а тим більше безмежним. Як показує міжнародний досвід, не припустимо і непотрібно механічно "ламати через коліно" вітчизняне законодавство, а тим більше Конституцію країни.

По-перше, згідно зі ст. 1 Конституції Україна є суверенною незалежною державою, суверенітет якої згідно з ч. 1 ст. 2 Конституції поширюється на всю територію України. Примат внутрішньодержавного права над міжнародним має з певних питань конституційне обґрунтування, викладене у ст. 8, яка визначає Верховенство, вищу юридичну силу Конституції України і пряму її дію на всій території країни. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати вимогам Основного Закону.

По-друге, є окремі випадки, коли Конституція України не виключає укладення міжнародних договорів, які суперечать нормам Основного Закону. Зокрема, згідно з ч. 2 ст. 9 Конституції окремі з правових запозичень, що суперечать Основному Закону, можна включати у міжнародні договори і ратифікувати їх. Однак, це слід робити лише після внесення змін чи доповнень до самої Конституції України.

Таким чином, якщо виявляється суперечність між проектом чи укладеним міжнародним договором України і її Конституцією, то ці запозичені зміни є недійсними, оскільки внесені до прийняття змін чи доповнень у відповідні норми Основного закону.

Тобто, до внесення змін і доповнень у Основний Закон діє примат норм Конституції над нормами міжнародного договору. Як зазначалось вище, це випливає зі ст. 8 та ч. 2 ст. 9 Конституції України, які передбачають її верховенство, вищу юридичну силу і пряму дію на всій території України.

По-третє, є випадки, коли норми міжнародного договору суперечать іншим законам країни, а не Конституції. У цьому випадку принцип "верховенство положень Конституції" допускає примат норм міжнародного договору відносно законів України. Однак це настає лише після ратифікації відповідних норм міжнародного договору і внесення змін чи доповнень у відповідне галузеве законодавство України. Це випливає з ч. 1 ст. 9 Конституції, яка встановлює, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, стає частиною національного законодавства України

Четверте, особливу увагу слід звертати на ті норми Основного Закону, які згідно зі ст. 157 змінювати не можна. До таких виключень слід віднести: частину 1 ст. 22 Конституції України, яка визначає: "Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані"; частину 2. ст. 22, – "При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод"; відповідно до частин 1–2 ст. 25 Конституції громадянин України не може бути позбавлений громадянства або права змінити громадянство, як і не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі.

У таких випадках при підготовці, підписанні і ратифікації міжнародних угод, законів та інших нормативно-правових актів необхідно слідкувати, щоб їхнім положенням не суперечили ст. 2, ст. 22, ст. 25 та інші норми Конституції, в які ст. 157 заборонено вносити зміни. Сьогодні на телебаченні часто звучать заяви про беззастережну і без виключень ратифікацію Римського Статуту МКС. Такі підходи та бездумно взяті на державу міжнародні зобов'язання з відзначених питань утворять правову колізію, яка згідно зі ст. 157 Конституції України: не може бути подолана змінами до Основного закону; не може виконуватись, але й не може не виконуватись, бо недотримання необдумано підписаних угод спровокує тиск на Україну з боку міжнародних організацій. Разом з цим, виконання колізійних міжнародних угод всупереч фундаментальним вимогам Конституції призведе до правового нігілізму, порушення суверенітету і незалежності держави, неправомірного обмеження прав і свобод громадян. Розглянемо ці проблеми на конкретних нормах конкретного міжнародного документа, підписаного Україною, але поки що не ратифікованого – Римського Статуту Міжнародного кримінального суду.

Поряд з цим, слід звернути увагу, що кримінально-правове забезпечення участі України у боротьбі з міжнародними злочинами почалось не сьогодні і не із Римського Статуту МКС. В окремих нормах цей Статут повторив раніше прийняті міжнародні кримінально-правові норми у різних міжнародних конвенціях, багатосторонніх і двохсторонніх угодах. Ці норми регулюють відповідальність за найбільш тяжкі діяння, які вже давно інкорпоровані в українське кримінальне законодавство. В основному ці норми зосереджені у дванадцяти статтях розділу 20 КК України (ст. 436–447) "Злочини проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку". До числа таких злочинів входять діяння, пов'язані з пропагандою,

підготовкою і розв'язуванням агресивних воєн, розробленням, виробництвом, транспортуванням і збутом зброї масового знищення, екоцид, геноцид, застосування заборонених засобів і методів ведення війни, а також інші діяння, відповідальність за які у 1998 році лише продубльована Статутом МКС. Таким чином, положення Статуту МКС, що встановлюють кримінальну відповідальність за вказані міжнародні злочини, враховані, тому немає потреби у їх повторній імплементації у норми національного кримінального права.

Водночас, у контексті сучасних безоглядних закликів про беззастережне приєднання до вимог Римського Статуту МКС важливим і актуальним є об'єктивний, всебічно-виважений науково обґрунтований аналіз ризиків, які стали на заваді ратифікації цього договору багатьма країнами. Зокрема, на засновницькій конференції в Римі у 1998 р. Україна підписала Римський Статут МКС, але, як і багато інших країн, включаючи США, Китай, Індію, Пакистан, Індонезію, Росію, Туреччину, Ізраїль, Єгипет та інші держави, не ратифікувала його, вгледівши в цьому нормативно-правовому акті протиріччя, які суперечать не лише багаточисленним міжнародним нормативно-правовим документам ООН, а й нормам національного законодавства суверенних країн. Так, не можуть бути ратифіковані стаття 89 Статуту МКС, яка вимагає: а) передачу осіб суду – суперечить ст. 25 Конституції України, яка гарантує, що "громадянин України не може бути вигнаний за межі України або виданий іншій державі"; ст. 20 Статуту робить виключення з принципу "no bis in idem" (не можна судити двічі за одне і те ж діяння) – порушує ст. 61 Конституції України, яка не передбачає будь-яких виключень з цього принципу.

З тексту Статуту також не можна зрозуміти, за якими критеріями і категоріями справ Суд припускає визначати: "цілі правосуддя в національних судах", "ступінь незалежності і неупередженості правосуддя", а також відповідність "нормам належної законної процедури, визнаної міжнародним правом". Норми Статуту всіх цих критеріїв не встановлюють, а тому створюють умови для суб'єктивізму і політизування діяльності Суду.

Наприклад, ст. 17 Статуту МКС встановлює абстрактно-оцінні критерії юрисдикції Суду, за якими він може вилучати справи з національних судів: "... коли ця держава не бажає або не здатна вести розслідування або порушити кримінальне переслідування належним чином", – або, – "мала місце необґрунтована затримка з проведенням судового розгляду", "чи ж вона (держава – прим. наша) не в змозі здійснювати судовий розгляд ще з яких-небудь причин".

Наведені положення розширюють юрисдикцію Суду до неприпустимих меж, надаючи йому право висловлювати думки не тільки про ефективність національної системи правосуддя, але й оцінки всієї держави, її здатності здійснювати судову владу на власній території. Такий безмежно некоректний і небезпечний у міжнародних відносинах підхід щодо можливості вилучення кримінальних справ з юрисдикції національних судових органів, які невід'ємно володіють всією повнотою судової влади на території своєї держави, винесення оцінок державі або її судовій системі порушує такий фундаментальний принцип Статуту ООН, як невтручання у внутрішні справи держави.

При цьому ст. 1 Статуту відзначає, що "МКС доповнює національні органи кримінальної юстиції". Однак, наведений вище аналіз та новітня практика створення міжнародних трибуналів свідчить про іншу роль МКС. Норми Статуту МКС роблять його фактично "наднаціональним" судовим органом, який отримує можливість не доповнювати національні суди, а втручатися в національну юрисдикційну діяльність держав, вилучати і розглядати справи замість національної судової

системи. Ці положення Статуту МКС підривають незалежність судової влади в країні, звужують суверенітет держави.

Відзначені норми Статуту МКС вже стали інструментом політичного маніпулювання органами міжнародної юстиції шляхом формування і узаконення процесів втручання у внутрішньодержавні політичні конфлікти суверенних держав методами міжнародного кримінального права. При цьому, наявними вже є головні уроки такого втручання. Вони випливають з подвійних стандартів при створенні міжнародних трибуналів у Югославії, Руанді, Сербії і невтручання у внутрішньодержавні конфлікти в Англії – багаторічна боротьба за незалежність Ірландського народу, в Іспанії – подавлення виступів баских сепаратистів тощо.

Очевидним є висновок про те, що запропонована у Статуті МКС модель міжнародної кримінальної юстиції не відповідає інтересам рівнозначної безпеки держав і їх громадян. Про те, що це добре розуміють фахівці США, свідчить такий факт: під час використання міжнародного трибуналу по Югославії у грудні 2000 р. США підписали Статут МКС, а в травні 2002 р. не лише не ратифікували його, а й відкликали свій підпис, пославшись на побоювання, що МКС "... може діяти політично упереджено по відношенню до американських громадян". А хіба в України та інших країн не може бути таких побоювань з приводу упередженої міжнародної юстиції, що працює, м'яко кажучи, під чільною опікою не українців, а громадян інших країн та при відсутності реального міжнародного контролю з боку ООН?

Ці факти зобов'язують нас ще раз наголосити, що при підготовці, підписанні і особливо при ратифікації таких угод, законів та інших міжнародних актів необхідно слідкувати, щоб вони не суперечили Конституції, інакше взяті державою міжнародні зобов'язання утворять правову колізію, яка не може бути подолана змінами до Конституції, але й не може виконуватись. Невиконання таких угод спровокує тиск на Україну. Виконання колізійних міжнародних угод призведе до порушення фундаментальних принципів Конституції, прав і свобод громадян.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Офіційний статистичний сайт Євросоюзу (Eurostat) [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://appsso.eurostat.ec.europa.eu./nui/show.do? dataset=gen&lang=en.

2. *Кулик О.Г.* Злочинність в Україні: тенденції, закономірності, методи пізнання: монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 288 с.

3. *Попович В.М.* Транснаціональні криміногенні процеси у сфері економіки: комплексні підходи до їх призупинення. Міжвідомчий науковий збірник 25 т. Економічні злочини: попередження і боротьба з ними // Науково-дослідний інститут "Проблеми людини". – К., 2001. – С. 264–269.

4. *Попович В.М.* Міжнародні економічні відносини – кримінологічний аспект. Навчально-практичний посібник. – К.: Правові джерел, 1997. – 168 с.

5. *Тихий В.П.* Уголовное право Украины и международное право // Mokso darbi, Teise. – Vilmus. – 2005. – № 54. – S. 143–149.

6. *Опришко В.Ф.* Проблеми зближення Європейського права із законодавством України // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації правових систем. – К., 2000. – С. 38.

7. *Шемчушенко Ю.С.* Гармонізація законодавства України з міжнародним Європейським правом // Європа, Японія, Україна: шляхи демократизації правових систем. – К., 2000. – С. 9.

8. *Хавронюк М.І.* Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації. Монографія. – К.: Юрисконсульт, 2006. – 1048 с.

9. *Ведерникова О.* Международное уголовное право: проблемы имплементации // Уголовное право. – 2003. – № 3. – С. 12–14.

10. Евронары для русских генералов // Аргументы и факты. – 2003. –№ 15.

11. *Попович В.М.* "Теорія держави і права: концепція, праксеологія і методологія розвитку": Монографія / В.М. Попович. – К.: Юрінком Інтер, 2015. – 384 с.

12. *Попович В.М.* Актуальні проблеми кримінального права : курс лекцій / В.М. Попович. — К. : Юрінком Інтер, 2009. — 256 с.

13. *Попович В.М.* Гуманізація кримінального законодавства України: проблеми, виклики та загрози / В.М. Попович, В.Б. Дацюк // Держава і право. – 2012. – № 56. – С. 405–410.

14. *Попович В.М., Попович М.В.* Проблеми розслідування економічних злочинів // навчальний посібник – К.: Юрінком Інтер, 2016. – 350 с.

15. *Попович В.М.* Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки. Монографія. – Ірпінь, НВЦ АДПСУ, 2001. – 524 с.

16. *Моргунова М.А.* Имплементация норм международного права и региональных организаций в национальные правовые системы стран Северной Европы // Государство и право. – 2002. – № 5. – С. 144–152.

17. *Хайне Г.* Коллективная уголовная ответственность: проблемы санкций [Електронний ресурс] Режим доступу: www.nbpublish.com/lpmag/single_mag.php?id=52Esmonth=7Esyecar=2001.

18. Міжнародна конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму // ООН; ст. 2 Конвенції, Міжнародний документ від 09.12.1999. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_518.

Отримано 03.10.2016

УДК 341:343.8(477)

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

ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТІВ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються основні міжнародно-правові документи у сфері запобігання злочинності, зокрема Рекомендації щодо міжнародного співробітництва в галузі запобігання злочинності та кримінального судочинства в контексті розвитку і нового міжнародного економічного порядку та Керівні принципи щодо запобігання організованій злочинності та боротьби з нею. Наголошується, що в розробці цих та інших міжнародних стандартів з проблем запобігання злочинності важлива роль належить Конгресу Організації Об'єднаних Націй із запобігання злочинності і кримінального правосуддя.

Ключові слова: *запобігання злочинності, міжнародно-правові документи, протидія злочинності.*

В статье рассматриваются основные международно-правовые документы в сфере предупреждения преступности, в частности Рекомендации по международному сотрудничеству в области предупреждения преступности и уголовного судопроизводства в контексте развития и нового международного экономического порядка и Руководящие принципы по предотвращению организованной преступности и борьбы с ней. Отмечается, что в разработке этих и других международных стандартов по проблемам предупреждения преступности важная роль принадлежит Конгрессу Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию.

Ключевые слова: *предотвращение преступности, международно-правовые документы, противодействие преступности.*

Paper studies the main international instruments in the field of crime prevention, in particular the recommendation on international cooperation in the field of crime prevention and criminal justice in the context of the development and a new international economic order and guidelines on the prevention of organized crime and combat it. It is noted that in the development of these and other international standards on issues of crime prevention, the important role belongs to the Congress of the United Nations in crime prevention and criminal justice.

Keywords: *crime prevention, international legal instruments, combating crime.*

Невпинне зростання рівня злочинності у світі, її інтернаціоналізація зумовили необхідність міжнародного співробітництва в боротьбі із цими асоціальними явищами. Важливість постійного моніторингу питань, пов'язаних з організацією запобігання злочинам, підтримання на належному професійному рівні національних систем кримінального правосуддя неодноразово підкреслювалась міжнародними правовими організаціями, які вивчають проблеми протидії злочинності.

Взаємодія міжнародного та національних законодавств у цій сфері значною мірою здійснюється за допомогою міжнародних *стандартів*. У їх розробленні

важлива роль відведена Конгресу ООН щодо запобігання злочинам і кримінального правосуддя. Документи, які приймаються Конгресом, підтверджуються Генеральною Асамблеєю ООН, що надає їм додатковий авторитет, у результаті чого утворилася ціла низка таких стандартів, які охоплюють практично всі аспекти цієї галузі.

Рішення Конгресів ООН є своєрідною дорожньою картою для країн у справі розбудови та вдосконалення національних законодавств з проблем запобігання злочинам, плануванні комплексів відповідних заходів на рівні урядових програм тощо. Безумовно, що розробці відповідних законопроектів і плануванню практичних заходів має передувати комплекс наукових досліджень, що проводяться на національних рівнях.

Міжнародні правові акти, зарубіжний досвід запобігання злочинності розглянуто в роботах М.Г. Вербенського, В.В. Голіни, В.Л. Грохольського, О.М. Джужі, А.П. Закалюка, М.Г. Колодяжного, О.Г. Кулика, О.А. Мартиненка, Б.В. Романюка, А.В. Савченка, М.І. Хавронюка, О.Ю. Шостко та ін. Метою цієї статті є дослідження ключових міжнародних документів (стандартів) у сфері запобігання злочинності та визначення перспектив використання їх рекомендацій у плануванні та здійсненні заходів запобігання злочинності в Україні.

Конгреси ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя проходять, починаючи із 1955 р. згідно з резолюцією 415(V) Генеральної Асамблеї ООН від 1 грудня 1950 року, кожні п'ять років з метою вивчення стану й тенденцій злочинності у світі [1]. Діяльність Конгресу ООН переслідує подвійну мету: відшкодування шкоди та збитків, які завдані в результаті вчинення злочину (шкідливих наслідків злочинності на соціально-економічному рівні), а також забезпечення дотримання міжнародних стандартів і норм у кримінальному судочинстві. З цією метою ООН сприяє розповсюдженню інформації та обміну відповідними даними, підготовці кадрів та направленню безпосередньої допомоги урядам за їх проханням.

Підготовку роботи конгресів забезпечує Комітет із запобігання злочинності й поводження з правопорушниками Економічної та Соціальної Ради. З 1950 р. Комітет неодноразово змінював свою назву і статус: у 1971 р. – Комітет із запобігання злочинності та з боротьби з нею; у 1993 р. – Комісія із запобігання злочинності з кримінального правосуддя [2]. Зміна найменування Комітету (Комісії) викликала і зміну назви самих конгресів: Конгрес ООН із запобігання злочинності та поводження з правопорушниками (1955–2000 рр.) – на Конгрес ООН із запобігання злочинності та з кримінального правосуддя (2005 р.).

Конгреси – універсальні форуми, на яких не тільки підсумовують результати співробітництва держав світу у сфері боротьби зі злочинністю, а й пропонують нові стратегії запобігання різним її проявам. У їх роботі беруть участь кримінологи, пенологи, вищі посадові особи поліцейської служби, а також експерти в галузях кримінального права, прав людини та соціальної реабілітації тощо. Унікальність цих заходів, зазначають В.В. Голіна та М.Г. Колодяжний, полягає в тому, що в їх засіданнях беруть участь понад 100 країн світу. Особливість, теоретична і практична цінність конгресів ООН полягає також у можливостях обмінятися досвідом використання науково-обґрунтованих, практично випробуваних і доведених конкретними діями у відповідних країнах світу заходів щодо попередження злочинних дій. Матеріали цих конгресів є своєрідним віддзеркаленням сучасного стану світової злочинності та прогресивної практики протидії їй [2].

За період з 1955 року було проведено тринадцять таких конгресів.

Перший Конгрес (Женева, 1955 р.) схвалив Мінімальні стандарти правил поводження із в'язнями.

Другий Конгрес (Лондон, 1960 р.) розглянув заходи щодо запобігання злочинності дітей та обговорив питання щодо праці в'язнів, їх умовно-дострокового звільнення та допомоги їм після звільнення.

Третій Конгрес (Стокгольм, 1965 р.) схвалив заходи щодо запобігання злочинності, які приймає суспільство, і боротьби з рецидивом.

Четвертий Конгрес (Токіо, 1970 р.) поклав початок новому підходу до проблем запобігання злочинності. Прийнята Конгресом декларація закріпила основи широкого соціального підходу, підкреслила необхідність координації та збільшення інтенсивності діяльності щодо запобігання злочинності в загальному контексті економічного та соціального розвитку, який визначається кожною державою.

П'ятий Конгрес (Женева, 1975 р.) прийняв Декларацію про захист усіх осіб від тортур та інших жорстоких, нелюдських чи таких, які принижують гідність, способів поводження та покарання. На Конгресі також була закладена основа Кодексу дій посадових осіб щодо підтримання правопорядку, який був схвалений Асамблеєю в 1979 році.

Шостий Конгрес (Каракас, 1980 р.) розглянув питання щодо динаміки злочинів, що стосуються дітей та які пов'язані зі зловживанням владою, а також щодо деінституалізації виправних заходів.

Сьомий Конгрес (Мілан, 1985 р.) прийняв: Міланський план дій щодо укріплення міжнародного співробітництва в галузі запобігання злочинності та кримінальному судочинстві; Керівні принципи в галузі запобігання злочинності та кримінального судочинства в контексті розвитку та нового міжнародного економічного порядку; Мінімальні стандартні правила, які стосуються відправлення правосуддя стосовно дітей (Пекінські правила) та інші документи.

Восьмий Конгрес (Гавана, 1990 р.) затвердив: Стандартні мінімальні правила ООН стосовно заходів, які не пов'язані з тюремним ув'язненням (Токійські правила); "Ер-Ріядські принципи" (щодо запобігання злочинності серед дітей) тощо, а також розглянув питання щодо політики у сфері кримінального правосуддя; міжнародних дій по боротьбі з організованою злочинністю, терористичною злочинною діяльністю тощо. Усього на цьому Конгресі було прийнято 35 резолюцій, 5 типових угод та інші документи [1].

Дев'ятий Конгрес (Каїр, 1995 р.) проаналізував аспекти запобігання транснаціональній та організованій злочинності і міжнародного співробітництва у цій сфері; стратегії у сфері запобігання злочинності, зокрема, щодо злочинів у міських районах і злочинності серед дітей та злочинів із застосуванням насильства тощо. На форумі прийнято 11 резолюцій та інші рішення [3].

Десятий Конгрес (Відень, 2000 р.) прийняв Віденську декларацію про злочинність і правосуддя та проаналізував аспекти ефективності запобігання злочинності. Крім того, на Конгресі розглядалися питання щодо: міжнародного співробітництва в боротьбі із транснаціональною злочинністю; ефективності запобігання злочинності; боротьби з корупцією; участі громад у запобіганні злочинності тощо [4].

Одинадцятий конгрес ООН (Бангкок, 2005 р.) розглянув питання щодо: ефективності заходів по боротьбі з транснаціональною організованою злочинністю; міжнародного співробітництва в боротьбі з тероризмом та корупцією тощо. Загалом на форумі проведено 6 тематичних семінарів-практикумів і прийнято 2 резолюції [5].

Дванадцятий Конгрес (Сальвадор 2010 р.) прийняв Сальвадорську декларацію про комплексні стратегії для відповіді на глобальні виклики системи запо-

бігання злочинності, а також розглянув питання щодо практичних підходів до запобігання злочинності в містах, забезпечення дієвості керівних принципів ООН у сфері запобігання злочинності тощо.

Тринадцятий Конгрес (м. Доха (Катар) 2015 р.) розглянув питання щодо інтеграції питань запобігання злочинності й кримінального правосуддя в широкий порядок денний ООН; стану злочинності у світі; запобігання та підвищення ефективності протидії злочинності; національних підходів до участі громадськості в запобіганні злочинам тощо [6].

Доцільно, на наш погляд, розглянути основні нормативні документи, які стосуються проблем запобігання злочинності.

Велике значення для встановлення міжнародних стандартів щодо запобігання і боротьби зі злочинністю мають *Рекомендації щодо міжнародного співробітництва в галузі запобігання злочинності та кримінального судочинства в контексті розвитку і нового міжнародного економічного порядку*.

У цьому документі наголошується на необхідності активізації боротьби з міжнародною злочинністю шляхом дотримання та укріплення правопорядку і законності в міжнародних відносинах. З цією метою пропонується доповнювати та розвивати міжнародне кримінальне право, виконувати в повному об'ємі зобов'язання, які випливають з міжнародних договорів та документів у цій галузі, та переглядати свої національні законодавства з тим, щоб забезпечити їх відповідність вимогам міжнародного кримінального права.

Держави повинні враховувати, що передова технологія та спеціальні технічні знання застосовуються в злочинних операціях у галузі міжнародної торгівлі та комерції, включаючи використання комп'ютерів для шахрайства, шляхом зловживання банківськими технічними можливостями, порушенням податкового законодавства і митних правил, і саме тому співробітники правоохоронних органів і органів кримінального судочинства повинні бути належним чином підготовлені та забезпечені адекватними правовими і технічними засобами щодо виявлення та розслідування таких правопорушень. Для цього необхідно вкладати прямі домовленості про міжнародне співробітництво між різними установами національних систем кримінального судочинства.

Ураховуючи, що в більшості країн відсутнє належне національне законодавство для боротьби із транснаціональною злочинністю, треба негайно прийняти відповідні документи та здійснювати на практиці заходи щодо запобігання злочинності цього виду, сприяти обміну інформацією про наявні закони і правила, для того, щоб полегшити вжиття відповідних заходів.

Для ефективного запобігання злочинності необхідно також боротися з корупцією, оскільки вона здатна звести нанівець потенційну ефективність усіх видів урядових програм, ускладнити розвиток і створити загрозу для окремих осіб і груп осіб.

Політика планування в галузі запобігання злочинності повинна включатися у планування національного розвитку, починаючи із загальної переоцінки, де це необхідно, основ кримінально-процесуального законодавства. Такий підхід означав би: початок процесів декриміналізації, депеналізації та використання несудових засобів; процесуальну реформу, яка забезпечить підтримку громадськості та перегляд політики в цьому напрямі: встановлення відповідного зв'язку між системою кримінального судочинства та іншими секторами розвитку, включаючи освіту, зайнятість, охорону здоров'я, соціальну політику та інші відповідні галузі.

Для підвищення ефективності міжнародного співробітництва у сфері запобігання злочинності та кримінального судочинства доцільно прийняти узгоджені зусилля в таких напрямах:

– ратифікація та виконання чинних документів;

– розроблення двосторонніх і багатосторонніх документів;

– підготування та розроблення типових документів і стандартів для використання на національному, двосторонньому, багатосторонньому, субрегіональному, регіональному і міжрегіональних рівнях.

До міжнародних документів, які викликають загальний інтерес, у Рекомендаціях віднесено:

– договори про надання судової допомоги, особливо між країнами загального і континентального права, які стосуються способів отримання доказів відповідно до вимог держави, яка направляє запит;

– стандарти запитів на видачу та надання взаємної допомоги;

– рекомендації щодо шляхів та засобів надання допомоги жертвам злочинів і зловживання владою і забезпеченням належного захисту свідкам;

– стандарти надання міжнародної допомоги стосовно банківської таємниці, які сприяють накладенню арешту і конфіскації доходів, що знаходяться на банківських рахунках і отримані в результаті злочинних дій. Необхідно також розробити більш ефективні міжнародні норми, щоб перешкоджати "відмиванню" грошей і капіталів, які пов'язані зі злочинною діяльністю, наприклад, незаконним обігом наркотиків і тероризмом [1; 7, с. 65–68].

Керівні принципи щодо запобігання організованій злочинності та боротьби з нею складаються з двох розділів: національні заходи та міжнародне співробітництво.

Ці принципи окреслюють стратегію запобігання організованій злочинності та зазначають, що важливим елементом будь-якої профілактичної діяльності є підвищення свідомості громадськості та мобілізація її підтримки. Навчальні та просвітницькі програми, а також розповсюдження інформації серед широких верств населення змінили на краще відношення суспільства до цієї проблеми та забезпечили його підтримку. Подібні заходи можуть сприяти боротьбі проти шахрайських операцій стосовно державних доходів. Їх можна вдосконалювати і використовувати на систематичній основі, виявляючи галузі, де суспільству була нанесена найбільша соціально-економічна шкода та залучаючи до співробітництва засоби масової інформації, які можуть зіграти позитивну роль у цих відносинах.

Необхідно підтримувати проведення досліджень структури організованої злочинності й аналізу ефективності заходів, які здійснюються, оскільки ця робота може сприяти створенню більш надійної інформаційної бази для програм щодо шахрайських злочинів.

У *Керівних принципах* також підкреслюється необхідність постійного пошуку шляхів запобігання чи зведення до мінімуму наслідків організованої злочинності. Хоча в більшості країн питання щодо запобігання злочинності є недостатньо вивченою темою, конкретні заходи в деяких галузях довели свою ефективність. Доцільно намагатись розробляти детальні програми, які спрямовані на створення перешкод для потенційних правопорушників, скорочення можливостей для вчинення злочинів і створення умов, за яких факт злочину стає явним. Значним позитивним кроком у цьому напрямі є програми щодо боротьби із шахрайськими операціями. Ці заходи включають в себе оціночний аналіз вірогідності шахрайських операцій та контроль, які пов'язані із системами і процедурами, управлінням і кадровою роботою, засобами забезпечення особистої безпеки, інформації та збиранням даних, методами розслідування і програмами професійної підготовки. Водночас можна створювати установи чи інші механізми щодо боротьби з корупцією. Такі аспекти нових програм, як дослідження наслідків злочинності

та виявлення факторів, що її породжують, дозволять передбачити заходи щодо запобігання злочинам на етапі планування.

Важливим компонентом стратегії запобігання злочинності є підвищення активності правоохоронної діяльності та кримінального судочинства, оскільки в його основі лежить значна дієвість і справедливість процесу, що слугує стримуючим фактором для злочинності та укріплює права людини. Як підкреслюється в *Керівних принципах,* процеси планування, спрямовані на забезпечення взаємодії та координації роботи відповідних судових органів, які часто функціонують незалежно один від одного, в контексті розвитку нового міжнародного економічного порядку також будуть слугувати стримуючим засобом для злочинності.

Доцільно підтримувати зусилля країн, у яких виробляються наркотики, щодо ліквідації такого незаконного виробництва. Саме розвинуті країни могли б надати відповідну технічну і фінансову допомогу для здійснення програм заміни посівів наркотичних рослин сільськогосподарськими культурами. Цим країнам доводиться також накопичувати зусилля щодо радикального скорочення незаконного попиту на наркотики та їх вживання на своїй території.

Щодо кримінального законодавства, то *Керівні принципи* наголошують на необхідності сприяння розробленню законодавства стосовно нових видів правопорушень, пов'язаних з "відмиванням" доходів і організованим шахрайством, а також таких правопорушень, як відкриття і використання рахунків на вигадане ім'я.

Іншою галуззю, яка вимагає уваги, є злочини з використанням комп'ютерів. Крім того, має бути проведена реформа цивільного, податкового і адміністративного законодавства, яке стосується боротьби з організованою злочинністю. ООН через свої органи необхідно прийняти заходи щодо широкого розповсюдження інформації про важливі нововведення, які відбулись за останні роки, з тим щоб забезпечити належну основу для приведення кримінального законодавства, яке стосується організованої злочинності, у відповідність до сучасних вимог.

Одним із найбільш важливих нововведень за останні роки є практика конфіскації доходів, які отримані від злочинної діяльності. У зв'язку з цим, держави могли б розглядати можливість застосування таких заходів:

– заморожування чи обмеження розпорядження, конфіскації чи вилучення майна, яке використовується під час вчинення правопорушення;

– винесення постанов про грошовий штраф, що базуються на оцінці судом грошового еквіваленту доходів, отриманих правопорушником у результаті скоєного правопорушення.

Інформацію про ефективні заходи, які приймаються в різних країнах у цій сфері, необхідно системно доводити до відома іншим зацікавленим країнам з метою їх більш широкого розповсюдження. Остаточне вирішення питання про розпорядження майном, яке вилучене однією країною на прохання іншої, може здійснюватись на підставі двосторонніх угод.

Крім того, потрібно зосередити увагу на нових методах кримінального розслідування, а також на розроблених у різних країнах методах "виявлення каналів руху грошових коштів". У зв'язку з цим, важливе значення мають нормативні документи, які зобов'язують фінансові установи надавати всю інформацію, яка необхідна для виявлення каналів руху грошових коштів.

Вирішальну роль у програмах боротьби зі злочинністю відіграє правоохоронна діяльність. Важливо забезпечити наділення правоохоронних органів належними повноваженнями за умови дотримання прав людини. Необхідно передбачити створення спеціалізованої міжвідомчої установи, яка конкретно займалася б питаннями організованої злочинності.

Водночас потрібно приділити належну увагу проведенню технічних та організаційних заходів, спрямованих на підвищення ефективності роботи співробітників слідчих та судових органів, включаючи прокурорів. При цьому до навчальних програм підготовки таких співробітників необхідно включати курси з вивчення професійної етики. З цією метою могли б бути використані деякі документи, які розроблені ООН, такі як *Основні принципи незалежності судових органів (1990 р.)* і *Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку (1979 р.)*.

У частині, яка присвячена міжнародному співробітництву, в *Керівних принципах* зазначається, що міжнародний характер організованої злочинності вимагає розроблення нових ефективних угод про співробітництво на більш широкій основі. Важливе значення має також обмін інформацією між відповідними установами держав-членів, які необхідно розвивати і вдосконалювати [1; 7, с. 69–72].

Уряди повинні активно підтримувати всі корисні ініціативи країн і міжнародних установ щодо боротьби з незаконним обігом наркотиків та попереджувати інших про зростаючу небезпеку, яку він несе.

Потрібно посилювати технічне співробітництво в його найрізноманітніших формах і розширювати консультативні послуги з метою обміну досвідом і новими досягненнями, а також надавати допомогу державам, які її потребують, сприяти проведенню регіональних і субрегіональних конференцій за участю працівників правоохоронних і судових органів та прокуратури.

У сфері паспортного і транспортного контролю повинні використовуватись сучасні технічні засоби та заохочуватись зусилля щодо пошуку і виявлення автомобілів, суден та інших засобів, що використовуються для вчинення міжнародних крадіжок, передачі чи постачань наркотичних засобів.

Необхідно створювати та розширювати бази даних, які містять інформацію про дії правоохоронних органів, правопорушників, фінансові документи за умов належного захисту конфіденційності.

Має бути приділена першочергова увага наданню взаємної допомоги при передачі матеріалів судового розгляду і виконання вироків, включаючи конфіскацію та вилучення майна, а також екстрадицію [7, с. 74; 8].

Підсумовуючи аналіз міжнародно-правових актів щодо проблем запобігання злочинності, необхідно зробити такі **висновки**.

1. Міжнародною спільнотою під егідою ООН проводиться значна робота з розроблення необхідної нормативної бази, так званих міжнародних стандартів запобігання злочинності. У їх розробленні важлива роль належить Конгресу ООН щодо запобігання злочинності та з кримінального правосуддя. Усього було проведено тринадцять Конгресів ООН щодо запобігання злочинності.

2. Початок новому – соціальному підходу до проблем запобігання злочинності був покладений четвертим Конгресом (1970 р.). У прийнятій Конгресом декларації зазначається про необхідність координації та збільшення інтенсивності діяльності щодо запобігання злочинності в загальному контексті економічного та соціального розвитку, який визначається кожною державою. Профілактика злочинності повинна стати частиною програми соціально-економічного розвитку кожної країни.

3. Міжнародні стандарти ООН наголошують на системному підході до планування в галузі запобігання злочинності, щоб політика в ній включалась до планів національного розвитку, починаючи із загальної переоцінки, де це необхідно, основ кримінально-процесуального законодавства. Такий підхід означав би початок процесів декриміналізації, депеналізації та використання несудових

засобів, процесуальну реформу, яка забезпечить підтримку громадськості та перегляд існуючої політики з метою оцінки її впливу, встановлення відповідного зв'язку між системою кримінального судочинства та іншими секторами розвитку, включаючи освіту, зайнятість, охорону здоров'я, соціальну політику тощо.

4. Основними заходами для запобігання злочинності на національному рівні мають стати: підвищення свідомості громадян; проведення досліджень структури злочинності, проблем корупції, причин та наслідків злочинів; аналіз ефективності заходів, які здійснюються для боротьби з ними; розроблення детальних програм для створення перешкод потенційним правопорушникам; організація та підвищення якості підготовки кадрів правоохоронних та судових органів; удосконалення законодавства щодо "криміналізації" діянь, пов'язаних з "відмиванням" доходів і організованим шахрайством; проведення реформи законодавства щодо боротьби з організованою злочинністю; забезпечення за допомогою сучасних технічних та організаційних засобів ефективної роботи працівників правоохоронних органів.

5. З метою підвищення ефективності міжнародного співробітництва у сфері запобігання злочинності та кримінального судочинства необхідно прийняти узгоджені зусилля в напрямах: ратифікації та виконання діючих правових документів; розроблення двосторонніх і багатосторонніх документів (угод); підготовки типових документів і стандартів для використання на національному, двосторонньому, багатосторонньому, субрегіональному, регіональному та міжрегіональних рівнях.

Документи, прийняті Конгресами ООН щодо запобігання злочинності, є для вітчизняних правоохоронних органів та вчених своєрідною дорожньою картою у справі розбудови в Україні системи запобігання злочинності, залучення до цієї діяльності необхідної кількості державних органів, громадських організацій, широких верств населення тощо. Вагомість їх полягає в закладенні нормативних підвалин для подальшої плідної співпраці України з іншими державами у напрямі запобігання злочинності, обміну й поширенню знань, досвіду й здобутків науковців і практиків щодо запобігання злочинам тощо.

6. На жаль, на сьогодні на урядовому рівні в Україні відсутні програми щодо протидії та запобігання злочинності, що не дає можливості здійснення системних заходів у зазначеній сфері. Тому взяття Україною подальшої участі в проведенні та реалізації положень і рекомендацій конгресів ООН є необхідною умовою в справі побудови правової держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию : сб. материалов : в 3 кн. – Кн. 1 / Нац. акад. прав. наук Украины ; НИИ изучения проблем преступности им. акад. В.В. Сташиса ; кол. сост.: В.В. Голина, М.Г. Колодяжный ; под ред. В.В. Голины. – К. : Ред. журн. "Право Украины" ; Харьков : Право, 2013. – С. 188.

2. *Голіна В.В.* Конгреси ООН: перспективи використання їх рекомендацій у плануванні та здійсненні заходів запобігання злочинності в Україні / В.В. Голіна, М.Г. Колодяжний // Проблеми законності. Збірник наукових праць. – 2010. – Вип. 108. – С. 169–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.

3. A/CONF.169/16/Rev.1 // Доповідь Дев'ятого конгресу ООН із запобігання злочинності й поводженню з правопорушниками (Каїр, 29 квіт. – 8 трав. 1995 р.).

4. A/CONF.187/15 // Доповідь Десятого конгресу ООН із запобігання злочинності й поводженню з правопорушниками (Відень, 10–17 квіт. 2000 р.).

5. A/CONF.203/18 // Доповідь Одинадцятого Конгресу ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя (Бангкок, 18–25 квіт. 2005 р.).

6. Тринадцятий Конгрес Організації Об'єднаних Націй по запобіганню злочинності і кримінальному правосуддю (Доха, 12–19 квітня 2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.unodc.org/documents/congress//Declaration/V1504153_Russian.pdf.

7. *Свірін М.О.* Нормативно-правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо попередження злочинів: наук.-практ. посіб. / М.О. Свірін, Б.І. Бараненко, К.А. Гусєва та ін.; за заг. ред. О.Н. Ярмиша. – Луганськ: ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2008. – 200 с.

8. *Міняйло Н.Є.* Зарубіжний досвід запобігання організованій злочинності / Н.Є. Міняйло // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2013. – Вип. 660. Правознавство. – С. 144–149.

Отримано 03.10.2016

УДК 343.85:35

Н.П. Свиридюк,
доктор юридичних наук, доцент

ЗАХОДИ ЗАГАЛЬНО-СОЦІАЛЬНОГО ТА СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНОГО ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

У статті розглянуто заходи загально-соціального та спеціально-кримінологічного запобігання злочинам у сфері службової діяльності в органах влади. Акцентовано увагу на характеристиці та особливостях форм запобіжної діяльності. Зроблено висновок, що на загальнодержавному рівні залишається одна із головних проблем – боротьба зі злочинністю у сфері службової діяльності, що потребує здійснення комплексу заходів, спрямованих на вихід України з важкої економічної, політичної, соціальної й духовно-моральної кризи. Зауважено, що запобігання злочинності повинно включати як загальні, так і спеціальні заходи.

Ключові слова: *заходи загально-соціального та спеціально-кримінологічного запобігання злочинам у сфері службової діяльності, форми запобіжної діяльності.*

В статье рассмотрены меры общесоциального и специально-криминологического предупреждения преступлений в сфере служебной деятельности в органах власти. Акцентировано внимание на характеристике и особенностях форм предупредительной деятельности. Сделан вывод, что на общегосударственном уровне остается одна из основных проблем – борьба с преступностью в сфере служебной деятельности, требующая осуществления комплекса мероприятий, направленных на выход Украины из тяжелого экономического, политического, социального и духовно-нравственного кризиса. Замечено, что предотвращение преступности должно включать как общие, так и специальные мероприятия.

Ключевые слова: *меры общесоциального и специально-криминологического предупреждения преступлений в сфере служебной деятельности, формы предупредительной деятельности.*

Paper deals with general measures of social and special-criminological prevention of crime in the area of performance in government. The attention is focused on the characteristics and features of forms of preventive activities. It was concluded that at the national level is one of the main issues – the fight against crime in the area of performance management, which requires implementation of measures aimed at Ukraine's withdrawal from the severe economic, political, social and spiritual and moral crisis. It is noted that crime prevention should include both general and specific measures.

Keywords: *measures of general social and specially-criminological prevention of crimes in the sphere of office activity, forms of preventive activity.*

Проблема запобігання злочинам є однією з головних та нагальних завдань кримінології, що потребує постійного наукового дослідження.

Незважаючи на потужні та неодноразові спроби суспільства швидко здолати злочинність, на превеликий жаль, це йому не вдалося. Сьогодні все більше спостерігається поширення таких небезпечних явищ, як тероризм, наркобізнес, торгівля людьми, службові зловживання тощо. Зокрема, зміна соціально-

економічних умов спричинила зростання злочинності та появу її нових форм. Отже, проблематика не нова, але вкрай актуальна.

Перед кримінологами постають абсолютно нові проблеми, інші, ніж існували.

З огляду на неоднозначність у понятійному апараті ключових визначень кримінології, особливо це стосується таких дефініцій, як "профілактика", "попередження" та "запобігання" злочинів, але враховуючи, що відмінності між категоріями не принципові, зауважимо, що запобігання злочинності – це складне поняття, в якому відображена теорія та практика специфічної людської діяльності, що ставить за мету недопущення скоєння злочинів як шляхом усунення їх причин та умов, так і шляхом переривання злочинної діяльності на різних стадіях її розвитку [1, с. 16]. Профілактика злочинності – це система державних та громадських заходів, спрямованих на виявлення, усунення і нейтралізацію причин та умов злочинності [2, с. 184]. *Запобігання службовим злочинам в органах влади* – це особливий вид соціального управління, напрям антикорупційної діяльності, який полягає в усуненні, нейтралізації чи обмеженні дії чинників (детермінант) службової злочинності, цілеспрямованому впливі за допомогою комплексу спеціально розроблених законних засобів на систему суспільних відносин, що складаються у сфері реалізації публічної влади, що має на меті стимулювання осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та інших суб'єктів до правомірної поведінки у сфері публічної влади, перешкоджання вступу їх у корупційні відносини та припинення таких відносин [3].

Запобіжні заходи можуть здійснюватися на державному (на всій території України), регіональному (в окремому регіоні), місцевому (на місцях), галузевому (у відповідній галузі господарства або на підприємстві, в установі чи організації) рівнях.

Також розрізняють запобігання злочинності на загально-соціальному рівні (загальну профілактику), спеціально-кримінологічному рівні (кримінологічну профілактику) та індивідуальному рівні (індивідуальну профілактику).

Вивчення наукової юридичної літератури дає підстави об'єктивно вирізняти загально-соціальне запобігання службовим злочинам в органах влади, що лише опосередковано скеровує профілактичний вплив на чинники, які безпосередньо їх зумовлюють.

Запобіжна діяльність, як показує практика, здійснюється в різних формах, зокрема це: окремі заходи економічного, ідеологічного, організаційно-управлінського або іншого характеру; спеціальні відомчі плани профілактики злочинів, що передбачають систему заходів, диференційованих стосовно різних видів злочинів, специфічних криміногенних груп, сфер суспільного життя; спеціальні міжвідомчі плани щодо запобігання злочинності або боротьби з нею.

Характер запобіжних заходів зумовлюється рівнем їх наукового обґрунтування, глибиною з'ясування факторів, що породжують злочинність на сучасному етапі розвитку нашої держави. Функція загально-соціального запобігання службовим злочинам в органах влади має автоматично виконуватись як державна політика в політичній, економічній, соціальній, правовій та інших сферах.

Загально-соціальне запобігання є визначальним у системі запобігання службовим злочинам в органах влади, що є основою для здійснення спеціально-кримінологічного запобігання службовій злочинності, та здійснює профілактичний вплив на всі групи соціальних передумов, причин та умов усіх чи більшості видів службових злочинів, яке дає підстави говорити, що загально-соціальне запобігання службовим злочинам в органах влади може провадитися:

у політичній сфері – основним напрямом є реформування політичної системи з метою чіткого визначення місця основних політичних інститутів відповідно до принципу розподілу влади, демократизації політичної системи, розвитку громадянського суспільства, що забезпечить демократичне формування та функціонування на правовій основі всіх гілок влади, сприятиме уникненню численних конфліктних ситуацій, які виникають при дисбалансі владних інституцій, дублюванні їх повноважень, виконанні природно непритаманних функцій, що на макрорівні викликає нестабільність у державі та суспільстві, а також створює передумови для різних службових зловживань, взаємодію владних структур з інститутами громадянського суспільства;

в економічній сфері – реформування економіки має звести до мінімуму економічне підґрунтя криміналізації суспільних відносин;

в організаційно-управлінській сфері – має відбутися формування якісно нової системи державного управління;

у соціально-психологічній сфері – внаслідок формування державницької свідомості громадян, їх морально-психологічних цінностей, правової культури, що має забезпечити мотивацію правомірної, соціально корисної поведінки [4].

Держава відіграє важливу роль в усуненні чинників службової злочинності в органах влади за рахунок, наприклад, встановлення додаткових соціальних гарантій для державних службовців у порівнянні з пересічним громадянином тощо. Зокрема, більша відкритість процедур і управління в органах влади дала б і більшу можливість громадянам відповідної територіальної громади реалізувати свої законні права й інтереси правомірним шляхом і, відповідно, зменшити можливість для службових зловживань з боку службовців органів влади.

Для вчинення службових злочинів органами влади серйозною перешкодою стало б покращання матеріального стану; забезпечення соціальних гарантій; підвищення правової свідомості громадян; більш жорстке покарання. Також як самостійні варіанти відповідей прозвучали – рівність всіх категорій громадян перед законом; громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування; контроль незалежними органами, в яких повинні проводитися ротації; усвідомлення неминучості покарання для винної особи тощо. Комплексний характер таких заходів має реалізовуватись за напрямами науково-методичного, організаційного, кадрового, виховного та психологічного впливу, взаємодії з громадянами та громадськими організаціями.

Загалом проведення загально-соціальних заходів створює економічні, організаційні, політичні й інші умови для ефективного здійснення спеціально-кримінологічних заходів.

Спеціально-кримінологічні заходи запобігання службовим злочинам в органах влади – це заходи, що безпосередньо спрямовані на усунення причин і умов, що сприяють скоєнню різних злочинів, мають цільове спрямування на безпосередні чинники службових злочинів в органах влади та передбачають використання спеціальних кримінологічних засобів. Спеціально-кримінологічні заходи запобігання службовим злочинам в органах влади мають цілеспрямований характер на запобігання та припинення службових злочинів в органах влади.

Спеціально-кримінологічне запобігання здійснюється у формі концепцій, відомчих і міжвідомчих планів, програм з посилення боротьби зі злочинністю, в яких передбачається система заходів, спрямованих на профілактику конкретних видів і груп злочинності на певній території (наприклад, Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів від 30 листопада 2011 р.

№ 1209-р). У цих документах передбачається забезпечення передбачених заходів у взаємодії та взаємоузгодженні роботи різних суб'єктів профілактики як зв'язаних, так і не зв'язаних між собою ієрархічними відносинами.

Слід зазначити, що заходи спеціально-кримінологічного запобігання службовій злочинності в органах влади можуть мати попереджувальний або обмежувальний (заборонний) характер та полягають у встановленні певних вимог, обмежень чи заборон стосовно осіб, які претендують на службу в органах влади, проходять таку службу чи звільнилися з неї.

Профілактичні заходи визначають вимоги, обмеження та заборони, які застосовуються при вступі (призначенні чи обранні) особи на службу в органи влади; для службовців під час проходження ними служби (перебування на службі); для осіб, які звільнилися зі служби в органах влади.

Заходи спеціально-кримінологічного запобігання службовій злочинності в органах влади мають запобіжне спрямування, основною метою якого є: недопущення на службу осіб, які за своїми моральними та діловими якостями не можуть перебувати на такій службі; обмеження можливостей щодо використання влади або службового становища для протиправного задоволення особистого інтересу чи інтересу третіх осіб; обмеження можливостей використання отриманих під час перебування на службі конфіденційної інформації, навичок тощо на шкоду державі, суспільству, окремим фізичним та юридичним особам. Водночас кожен вид таких профілактичних заходів спрямовується на досягнення спеціальної мети.

Запобігання службовим злочинам в органах влади кримінально-правовими засобами – це лише один з елементів системи профілактичного впливу щодо корупційних злочинів. З урахуванням наявності у вітчизняному законодавстві спеціального антикорупційного закону – Закону України "Про запобігання корупції" – важливими елементами такої системи є адміністративно-правові та дисциплінарні засоби [5]. Так, дисциплінарне стягнення у виді звільнення з посади має на меті виключити особу із системи відносин, будучи суб'єктом яких вона представлятиме для суспільства і держави підвищену суспільну небезпеку. Таке виключення позбавляє особу можливості продовжувати злочинну діяльність, а в ряді випадків, крім цього, дозволяє притягнути її до передбаченої законом відповідальності. Останнє особливо стосується випадків, коли притягнення службовця до кримінальної відповідальності за службові злочини істотно ускладнюється його службовим становищем, наявністю владних повноважень та інших можливостей, які випливають з такого становища та повноважень.

Водночас антикорупційні заходи можна розглядати як заходи спеціально-кримінологічного запобігання зазначеним злочинам, що може мати упереджувальний або обмежуючий (заборонний) характер. Профілактичні заходи визначають обмеження та заборони, які застосовуються при вступі (призначенні чи обранні) особи на службу до органів влади; щодо службовців під час проходження ними служби (перебування на службі); для осіб, які звільнилися зі служби.

Одним із основних напрямів спеціально-кримінологічного запобігання припинення службових злочинів має стати розробка галузевих антикорупційних стандартів, тобто єдині для певної сфери правового регулювання правила поведінки, здійснення службових операцій (процедур), обмежень, заборон тощо, що б унеможливлювало чи істотно зменшувало ймовірність корумпованих суспільних відносин у цій сфері.

Особливе значення у сфері вдосконалення чинного законодавства мало прийняття рішення щодо електронного декларування доходів державних службовців, що спонукало до неоднозначних думок та дискусій.

Аналізуючи наукову юридичну літературу щодо застосування методів боротьби зі службовою злочинністю, більшість науковців схиляються до таких тверджень.

1. Боротися зі службовими злочинами необхідно, перш за все, через втілення в життя економічних та соціальних реформ, тобто створити умови, за яких особи стримуються від вчинення діянь, через те, що вони більш зацікавлені не вчиняти протиправне діяння, ніж вчиняти його, оскільки розмір благ, які вони можуть отримати, є значно меншим, ніж те, що вони отримують від держави за виконання покладених на них завдань (на перше місце ставляться економічні методи боротьби зі службовими злочинами, які, головним чином, зводяться до усунення передумов, які спричиняють виникнення корупції, та повинні втілюватися в життя через упровадження економічних, соціальних та інших заходів стимулюючого характеру, що потребує значного часу та фінансових витрат).

2. Застосування адміністративного методу, а саме управлінського, дасть можливість зупинення темпів росту службової злочинності. На відміну від економічного методу, адміністративний повинен втілюватися в життя через застосування адміністративних (примусових) заходів, які часто мають обмежувальний та репресивний характер, при цьому його реалізація не потребує значних витрат як часу, так і фінансових ресурсів.

Таким чином, застосування адміністративного методу боротьби зі службовими злочинами знаходить своє практичне втілення через конкретні адміністративно-правові заходи, що виражає примусову волю держави.

Усі організаційно-правові заходи боротьби зі службовою злочинністю в органах влади можна поділити на заходи організаційного характеру, які спрямовані на поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій адміністративно-територіального управління та прирівняних до них осіб, та заходи, які спрямовані на поведінку юридичних і фізичних осіб, до яких слід віднести: проведення роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їх правової свідомості; стимулювання громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення, тощо [6, с. 19–20].

На загальнодержавному рівні залишається одна із головних проблем – боротьба зі злочинністю у сфері службової діяльності, що потребує здійснення комплексу заходів, спрямованих на вихід України з важкої економічної, політичної, соціальної й духовно-моральної кризи, у якій вона перебуває на цьому історичному етапі. Ці заходи безпосередньо не спрямовані на подолання службових злочинів, але через оздоровлення всіх сфер життєдіяльності вирішують головне завдання, що під силу тільки суспільству й державі в цілому. Збалансований розвиток економіки, зміцнення інститутів влади, вирішення назрілих соціальних проблем, підвищення рівня духовності громадян – це найголовніше в боротьбі зі злочинністю, зокрема в органах влади.

Запобігання службовим злочинам в органах влади нерозривно пов'язане із впливом на так звану девіантну поведінку її працівників, оскільки різноманітні соціальні відхилення безпосередньо позначаються на стані злочинності у сфері службової діяльності. Профілактика службових злочинів серед працівників органів влади повинна діяти відповідно до об'єктивних реалій і не змінювати своїх функцій залежно від кон'юнктури чи інтересів окремих посадових осіб.

Вирішальне значення мають масштабні державні заходи, а також заходи, спрямовані на нейтралізацію, блокування чи обмеження сфери та сили дії головних, насамперед економічних, криміногенних факторів. З переходом України до ринкової економіки постає питання про розроблення низки економічних та

організаційно-управлінських заходів щодо заохочення державою сумлінної, чесної праці як основного джерела життєвих благ разом з установленням режиму максимального протистояння одержанню надприбутків протиправними способами.

Здійснення в країні обґрунтованої політики створює необхідні економічні, соціальні, психологічні, організаційні, правові та інші передумови для ефективного спеціально-кримінологічного попередження злочинності [7, с. 7].

Отже, розглядаючи систему загально-соціальних і спеціально-кримінологічних заходів, спрямованих на запобігання злочинам у сфері службової діяльності серед працівників органів влади, слід зауважити, що запобігання цьому виду злочинів із урахуванням розмаїття форм їх проявів і складного характеру детермінації, здійснюється різними заходами. Водночас відповідно до принципів законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, захисту прав і свобод людини і громадянина, підвищення рівня правосвідомості та компетенції працівників постає необхідність у запровадженні ряду заходів боротьби зі службовими злочинами в органах влади.

Крім цього, заходи загальносоціального запобігання на відміну від спеціально-кримінологічних заходів запобігання здійснюються з більш широкою (неспеціальною) метою, маючи при цьому вплив на соціальні передумови службових злочинів. Заходи загальносоціального і спеціально-кримінологічного характеру мають розроблятися і здійснюватися в поєднанні, в межах реалізації єдиної системи запобігання службовим злочинам у сфері діяльності органів влади. Кожне з них у профілактичній діяльності відіграє свою особливу роль. Водночас загальносоціальне запобігання за характером і масштабом профілактичного впливу є головним у системі запобігання службовим злочинам. Провідне місце у профілактичній діяльності належить заходам, спрямованим на демократизацію українського суспільства, стабілізацію політичної обстановки, реформування економічних відносин, вирішення найбільш гострих соціальних проблем, забезпечення реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина.

Тобто, органічно поєднуючи спеціальні і загальні заходи запобігання злочинності, можна ефективно впливати на конкретні (особливі, специфічні) і загальні причини і умови злочинності в суспільстві і, таким чином, активно домагатися її скорочення. З урахуванням цього запобігання злочинності повинно включати як загальні, так і спеціальні заходи, і саме цим шляхом здебільшого слідує практика.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Сорочинський М.Г.* Попередження злочинності засобами кримінального права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / М.Г. Сорочинський. – О., 2004. – 19 с.

2. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 5. – К. : "Українська енциклопедія", 1998. – 733 с.

3. *Голіна В.В.* Кримінологія: Загальна та Особлива частини : навч. посіб. / В.В. Голіна, Б.М. Головкін. – Х. : Право, 2014. – 513 с.

4. *Мельник М.І.* Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / М.І. Мельник. – К., 2002. – 31 с.

5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

6. *Рогульський С.С.* Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.С. Рогульський. – К., 2005. – 21 с.

7. *Кондратьєв Я.Ю.* Соціально-кримінологічна характеристика "п'ятої влади" / Я.Ю. Кондратьєв, М.І. Камлик, В.Д. Сущенко // Актуальні проблеми боротьби з організованою злочинністю та корупцією : зб. наук. пр. "Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)". – К. – 2000. – № 2. – С. 3–9.

Отримано 21.09.2016

УДК 343.232(477)

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

АНАЛІЗ РЕЗУЛЬТАТІВ ОПИТУВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ КАТЕГОРІЇ "КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОСТУПОК" У КРИМІНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ

Статтю присвячено соціальним та кримінально-правовим обґрунтуванням закріплення категорії кримінального проступку, а також питанням, що пов'язані з визначенням її місця в кримінальному законодавстві України. Для дослідження питання щодо закріплення кримінального проступку у відповідному законодавстві автором було проведено вибіркове опитування поліцейських стосовно виокремлення такої окремої категорії. Аналіз отриманих в ході опитування даних дозволив автору сформулювати висновок про необхідність закріплення в кримінальному законодавстві категорії "кримінальний проступок".

Ключові слова: *кримінальний проступок, злочин, адміністративне правопорушення, кримінальне законодавство.*

Статья посвящена социальным и уголовно-правовым обоснованиям закрепления категории уголовного проступка, а также вопросам, связанным с определением места данной категории в уголовном законодательстве Украины. Для исследования вопроса о законодательном закреплении уголовного проступка в соответствующем законодательстве автором был проведен выборочный опрос полицейских относительно выделения такой отдельной категории. Анализ полученных в ходе опроса данных позволил автору сформулировать вывод о необходимости закрепления в уголовном законодательстве категории "уголовный проступок".

Ключевые слова: *уголовный проступок, преступление, административное правонарушение, уголовное законодательство.*

Paper is devoted to social and criminal grounds of consolidation of the criminal offense category, as well as to the issues related to the determination of the place of this category in the criminal law of Ukraine. For the study of the institutionalization of a criminal offence in the relevant legislation, the author has conducted a survey of police officers regarding the allocation of such a separate category. Analysis of the obtained in the survey data allowed the author to formulate the conclusion about the necessity to consolidate in the criminal law category of "criminal offense".

Keywords: *criminal offense, crime, administrative offence and criminal law.*

Протягом тривалого часу в юридичній літературі висловлюються думки щодо законодавчого запровадження кримінального проступку як окремої кримінально-правової категорії.

Учені-правознавці І. Коліушко, І. Голосніченко, Ю. Дяк, досліджуючи правові системи США, Великобританії, Франції, Нідерландів та інших держав на предмет форми та змісту відображення окремої категорії кримінального діяння – кримінального проступку, доводили доцільність введення до українського законодавства

кількох видів протиправних діянь: адміністративних проступків, кримінальних проступків і злочинів [1, с. 34].

У підготовленому групою вчених на чолі з В.М. Смітієнком проекті Кримінального кодексу України 1997 р. пропонувалось ввести категорію кримінального проступку і розглядати його як каране діяння, за яке відповідно до Кримінального кодексу передбачається покарання, не пов'язане з позбавленням волі, або у вигляді позбавлення волі терміном до одного року [2, с. 4].

На сьогодні історії кримінального проступку та його окремим питанням присвячені роботи багатьох вчених: В.О. Тулякова , М.М. Дмитрука, О.М. Шармара, Н.Л. Березовської та інших [3; 4; 5; 6]. У своїх роботах вчені наполегливо обґрунтовують необхідність законодавчого закріплення кримінальних проступків.

У зв'язку з дискусійним характером цього явища, автором було проведено вибіркове дослідження з вивчення думок поліцейських щодо впровадження категорії кримінального проступку у кримінальному законодавстві України. Для проведення дослідження розроблено анкету, в якій сформульовано ряд питань стосовно особливостей окремої категорії – кримінального проступку.

В анкетуванні в якості експертів брали участь слідчі (33,9 %), оперуповноважені (31,6 %), дільничні офіцери (18,6 %), інші категорії працівників поліції (15,1 %). Особи, з якими проводилось анкетування, мали різний віковий стаж роботи. Достатньо великий стаж роботи в правоохоронних органах (більше 10 років) вказали 35,1 % експертів, 5–10 років – 32,5 % експертів, до 5 років – 31,1 % експертів. Переважна кількість працівників, які брали участь в анкетуванні, – це поліцейські Київської області (45,1 %) та м. Києва (25 %), а також Львівської (8,9 %), Харківської (9,2 %), Херсонської (10,8 %) областей.

Аналіз проведеного дослідження (табл.1) показав, що більшість опитаних експертів (75,6 %) підтримує ідею законодавчого закріплення кримінальних проступків, частина респондентів не вбачає доцільності в законодавчому закріпленні кримінальних проступків, незначна частина експертів не відповіла на поставлене запитання (2,4 %).

Таблиця 1

Доцільність закріплення в кримінальному законі категорії кримінального проступку

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
"Так"	75,6
"Ні"	21,9
Не відповіли	2,4

Необхідність введення категорії кримінальних проступків, на думку експертів, зумовлена рядом факторів (табл. 2), до найважливіших з яких варто віднести такі, як відволікання сил та засобів слідчих органів від розкриття особливо тяжких та тяжких злочинів, відсутність чіткої диференціації кримінальної відповідальності, наявність підвищеної кримінальної репресії, відсутність чіткої диференціації кримінальної відповідальності, відсутність детальної картини статистичних показників, переповненість установ виконання покарань, негативні наслідки від перебування засудженої особи в місцях позбавлення волі.

Таблиця 2

Фактори, які зумовлюють необхідність введення кримінального проступку

Фактори	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
Відволікання сил та засобів слідчих органів від розкриття особливо тяжких та тяжких злочинів	59,1
Відсутність чіткої диференціації кримінальної відповідальності	26,7
Наявність підвищеної кримінальної репресії	13,1
Відсутність детальної картини статистичних показників	9,7
Переповненість установ виконання покарань	6
Негативні наслідки від перебування засудженої особи в місцях позбавлення волі	5,6

Саме на фактор відволікання сил та засобів слідчих органів від розкриття особливо тяжких та тяжких злочинів вказує значна частина опитаних респондентів: слідчих (79,9 %), оперуповноважених (52,6 %), дільничних офіцерів (41,1 %) (табл. 3).

Таблиця 3

Відволікання сил та засобів слідчих органів від розкриття особливо тяжких та тяжких злочинів – фактор, що обумовлює введення кримінального проступку

Посада експерта	Частина проанкетованих, %
Слідчі	79,9
Оперуповноважені	52,6
Дільничні офіцери	41,1

Передбачається, що введення категорії кримінальних проступків певною мірою внесе ряд позитивних змін (табл. 4), а саме, перш за все, сприятиме розвантаженню слідчих органів, зосередженню їхніх сил та засобів на розкритті особливо тяжких та тяжких злочинів. Закріплення категорії кримінального проступку в законі, на думку експертів, дозволить швидко та ефективно реагувати на діяння, яке не містить великої небезпеки, підвищить правосвідомість громадян та їхню повагу до закону, зменшить необґрунтовані витрати держави на утримання в місцях позбавлення волі осіб, які скоїли злочини невеликої тяжкості, зменшить рівень злочинності та кількість судимих осіб.

Таблиця 4

Позитивні зміни, які внесе запровадження категорії кримінального проступку

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
Розвантаження слідчих органів, зосередження їхніх сил та засобів на розкритті особливо тяжких та тяжких злочинів	55,8
Швидке та ефективне реагування на діяння, яке не містить великої небезпеки	32,9
Підвищення правосвідомості громадян та їхньої поваги до закону	24,7

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
Скорочення необґрунтованих витрат держави на утримання в місцях позбавлення волі осіб, які скоїли злочини невеликої тяжкості	16,7
Зменшення рівня злочинності	13,6
Зменшення кількості судимих осіб	9,3

Натомість широко обговорюється як на правотворчому, доктринальному, так і на правозастосовному рівнях питання щодо форми законодавчого закріплення категорії кримінальних проступків. Окремо це питання висувалось і на опитуванні респондентів, під час якого половина респондентів вказала на законодавче закріплення кримінальних проступків шляхом внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу України (55,1 %), близько третини опитуваних (32,5 %) зазначили про те, що вирішити питання законодавчого закріплення кримінальних проступків необхідно шляхом прийняття окремого законодавчого документу – Закону України "Про кримінальні проступки". Обидва варіанти підтримали 5,5 % експертів, а 6,8 % не відповіли на поставлене запитання (табл.5).

Таблиця 5

Шляхи законодавчого закріплення кримінальних проступків

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
Шляхом внесення змін і доповнень до Кримінального кодексу України	55,1
Шляхом прийняття окремого законодавчого документу – Закону України "Про кримінальні проступки"	32,5
Усі варіанти	5,5
Не відповіли	6,8

З урахуванням позитивної відповіді на вищезазначене питання формується ряд питань стосовно видів діянь, які доцільно віднести до вказаної категорії. Як правило, в літературі пропонується віднести до категорії кримінальних проступків діяння, які не становлять великої суспільної небезпеки (злочини невеликої тяжкості та окремі види адміністративних правопорушень) [7].

Відповіді експертів щодо видів злочинів, передбачених нормами Кримінального кодексу України, які варто віднести до категорії кримінальних проступків, розподілилися таким чином (табл. 6):

Таблиця 6

Злочини, передбачені нормами Кримінального кодексу України, які залежно від ступеня тяжкості підпадають під категорію кримінального проступку

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли, на питання, %
Усі злочини невеликої тяжкості	34,3
Окремі злочини невеликої тяжкості	30,5
Усі злочини невеликої тяжкості та окремі середньої тяжкості	19,1
Окремі злочини невеликої тяжкості та середньої тяжкості	11,5
Не відповіли	4,7

Зіставляючи зміст відповідей, отриманих від експертів, можна дійти висновку, що до видів кримінальних проступків, безумовно, повинні увійти нетяжкі злочини.

Що до видів адміністративних правопорушень, які потрібно трансформувати в кримінальні проступки, то 31,3 % респондентів вважають за доцільне віднести до кримінальних проступків адміністративні правопорушення, врегульовані нормами КУпАП, під час вчинення яких відповідно до ст. 262 КУпАП органами (посадовими особами) здійснюється адміністративне затримання. У той же час майже третина з числа опитаних (30 % респондентів) вважають за можливе перенести до категорії кримінальних проступків правопорушення, справи про які відповідно до ст. 221, 221-1 КУпАП розглядаються виключно судами. Інші види адміністративних правопорушень, які не належать до вищеназваних категорій, пропонують перенести до кримінального проступку 24,2 % респондентів. Усі запропоновані варіанти відповідей підтримали 5,6 % респондентів та 8,9 % не обрали жодного з варіантів відповідей.

Більшість опитаних експертів (66,2 %) підтримує введення окремо суб'єкта уповноваженого на провадження кримінальних проступків у формі дізнання або створення окремого структурного підрозділу в правоохоронних органах та незначна частка експертів (29,9 %) не погоджується з цією думкою (табл.7).

Таблиця 7

Щодо доцільності введення окремо суб'єкта уповноваженого на провадження кримінальних проступків у формі дізнання або створення окремого структурного підрозділу у правоохоронних органах

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
"Так"	66,2
"Ні"	29,9
Не відповіли	3,9

Вивчення думки експертів стосовно попереднього питання зумовлює постановку автором наступного, не менш важливого питання щодо суб'єкта, яким буде вноситись до Єдиного реєстру досудових розслідувань інформація про вчинення кримінального проступку у разі її надходження до правоохоронного органу. Більшість експертів (38,2 %) вважає, що уповноваженим суб'єктом на внесення інформації про вчинення кримінального проступку до Єдиного реєстру досудових розслідувань має виступати дізнавач. Майже третина експертів (28,9 %) вважає, що таким суб'єктом має виступати слідчий та 23,8 % вказали на іншу уповноважену особу, решта (6,2 %) визначила всі запропоновані варіанти (табл.8).

Таблиця 8

Суб'єкт, уповноважений вносити інформацію про вчинення кримінального проступку до Єдиного реєстру досудових розслідувань

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
Дізнавач	38,2
Слідчий	28,9
Інша уповноважена особа	23,8
Усі варіанти	6,2

Одним з питань, які потребують суттєвого осмислення та наукового опрацювання, є питання про доцільність розроблення окремої системи покарання за скоєння кримінальних проступків. Більшість опитаних експертів (65,1 %) відповіла "так" та висловила підтримку щодо окремої системи покарання за скоєння кримінального проступку, 32,7 % респондентів вважають, що розробка такої система непотрібна (табл. 9).

Таблиця 9

Щодо необхідності розробки системи покарання за скоєння кримінальних проступків

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
"Так"	65,1
"Ні"	32,7
Не відповіли	2,1

Проаналізувавши ці відповіді, можна зробити висновок, що система покарань за кримінальні проступки має відрізнятися від теперішньої системи покарань, яка застосовується до осіб, визнаних винними у вчиненні злочину та адміністративному правопорушенні.

Разом з тим, більшість опитаних експертів (54,3 %) не підтримує відсутності настання судимості за скоєння кримінального проступку, а 43,7 % вважають об'єктивним настання судимості за скоєння кримінального проступку (табл.10).

Таблиця 10

Щодо підтримки відсутності настання судимості за скоєння кримінального проступку

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
"Так"	43,7
"Ні"	54,3
Не відповіли	2

І, нарешті, переважна більшість експертів (69,3 %) погоджуються з тим, що запровадження кримінального проступку сприятиме покращенню стану правопорядку, та лише третина експертів (29,2 %) так не вважають (табл. 11).

Таблиця 11

Чи призведе запровадження кримінального проступку до покращення стану правопорядку?

Відповідь експертів	Показник кількості експертів, які відповіли на питання, %
"Так"	69,3
"Ні"	29,2
Не відповіли	1,5

Враховуючи результати проведеного аналізу, можна дійти висновку, що пропозиції автора щодо законодавчого закріплення категорії кримінального проступку знайшли підтримку серед опитаних експертів. Очевидним є також і те,

що запровадження в кримінальному праві нового виду кримінального правопорушення дозволить реально застосовувати принцип економії сил та засобів правоохоронних органів та забезпечить їх зосередження на розкритті особливо тяжких та тяжких злочинів, що, вочевидь, сприятиме покращенню стану правопорядку в країні. Урегулювання правопорядку іншими більш жорстокими засобами на сьогодні не є обґрунтованим ні з урахуванням стану економіки в державі, ні з точки зору гуманізації кримінальної політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Коліушко І.* Встановити чітку межу між кримінальними і адміністративними правопорушеннями / І. Коліушко, І. Голосніченко, Ю. Дяк – Віче.– 1999.– № 4 (85).– С. 32–38.

2. Кримінальний кодекс України: проект, підготовлений за завданням Комісії (Комітету) ВР України з питань правопорядку і законності / В.М. Смітієнко // Іменем Закону. – 1997. – 16.05. – 4–45 с.

3. *Туляков В.О.* Кримінальний проступок у доктрині та законодавстві / В.О. Туляков, Г.П. Пімонов – О.: Юридична література, 2012. – 424 с.

4. *Дмитрук М.М.* Становлення категорії проступку в кримінально-правовій доктрині: проблема термінології / М.М. Дмитрук // Актуальні проблеми держави і права, 2009, с. 115–121.

5. *Шармар О.М.* Кримінальний проступок: історія і сучасність / О.М. Шармар // Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. – № 2, 2013. – С. 356–364.

6. *Березовська Н.Л.* Криміналізація і педалізація кримінальних проступків / Н.Л. Березовська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2014 № 10-2. – Т. 2. – С. 58–65.

7. *Ківалов С.В.* Категорія кримінальних проступків у контексті доктрин кримінального та кримінального процесуального права. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.apdp.in.ua/v69/4.pdf.

Отримано 12.10.2016

УДК 343.533

Р.С. Филь,
здобувач ДНДІ МВС України

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВ НА СЕКРЕТНІ ВИНАХОДИ ТА КОРИСНІ МОДЕЛІ В УКРАЇНІ

У статті розкривається питання кримінальної відповідальності за порушення прав на секретні винаходи та корисні моделі в Україні. Розглядається особливість набуття та вчинення дій, пов'язаних з використанням секретних винаходів та корисних моделей. З'ясовано, що порушення прав на секретні винаходи і корисні моделі за Кримінальним кодексом України є сукупністю мінімум двох злочинів.

Ключові слова: *секретні винаходи та корисні моделі, інформація, віднесена до державної таємниці, Кримінальний кодекс України.*

В статье раскрывается вопрос уголовной ответственности за нарушение прав на секретные изобретения и полезные модели в Украине. Рассматривается особенность приобретения и совершение действий, связанных с использованием секретных изобретений и полезных моделей. Установлено, что нарушения прав на секретные изобретения и полезные модели по Уголовному кодексу Украины является совокупностью минимум двух преступлений.

Ключевые слова: *секретные изобретения и полезные модели, информация, отнесенная к государственной тайне, Уголовный кодекс Украины.*

Paper deals with the issue of criminal liability for infringement secret inventions and utility models in Ukraine. The entry feature and actions related to the use of secret inventions and utility models are considered. It was found that the violation of the rights for secret inventions and utility models according to the Criminal Code of Ukraine is a combination of at least two crimes.

Keywords: *secret inventions and utility models, information classified as state secrets, the Criminal Code of Ukraine.*

Результати інтелектуальної діяльності людини в будь-якій сфері технологій, що містить інформацію, віднесену до державної таємниці, охороняються патентом на секретний винахід або корисну модель [1, ст. 1]. Відповідно до Закону України "Про державну таємницю" інформація, що віднесена до державної таємниці, охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України [2, ст. 8].

Неналежний стан охорони державної таємниці підвищує імовірність несанкціонованого витоку інформації з обмеженим доступом, яка накопичується, зберігається й обробляється державою. Розголошення такої інформації здатне призвести до створення загрози національній безпеці держави у вигляді зниження її обороноздатності й темпів розвитку економіки, промисловості, науково-технічного та інтелектуального потенціалу; впливу інших держав на формування й результати реалізації внутрішньої та зовнішньої політики; небезпеки аварій на державних об'єктах стратегічного значення; погіршення криміногенної ситуації тощо.

Дослідженню питання кримінальної відповідальності за розголошення державної таємниці присвячено багато праць, зокрема, роботи: О.О. Шаблісти, О.М. Джужи, В.І. Осадчого, М.І. Панова, А.В. Савченка, В.Б. Авер'янова, Д.С. Усова, О.В. Шамсутдінова, Л.Ф. Дадерко, Д.П. Калаянова, М.І. Михайлуци та ін. Водночас, такі науковці, як Л.І. Работягова, О. Пархоменко, Л. Глухівський, Г.О. Андрощук, О.Б. Бутнік-Сіверський, Є.Ш. Гареєв, І.Ю. Кожарська, Т.В. Ярошевська, Н.О. Халаїм, Ю. Осипова та ін. досліджували проблематику охорони прав на секретні винаходи та корисні моделі. Разом з тим, наукові напрацювання щодо кримінальної відповідальність за порушення прав на секретні винаходи та корисні моделі не були предметом окремого аналізу.

Виходячи з цього, метою статті є дослідження особливостей кримінальної відповідальності за порушення прав на секретні винаходи та корисні моделі в Україні.

Починаючи наше дослідження, слід звернути увагу на те, що секретні винахід та корисна модель – це, насамперед, винахід та корисна модель. У разі, якщо ці об'єкти права інтелектуальної власності не суперечать публічному порядку, принципам гуманності і моралі та відповідають умовам патентоздатності, їм надається правова охорона [1, ст. 6]. Як і у випадку із несекретним охоронним документом, його секретний аналог також засвідчує виключні майнові права власника.

До об'єктів секретних винаходів та корисної моделі, як і до відкритих, належать: продукт, процес, спосіб або їх нове застосування. Не можуть визнаватися об'єктами винаходу (корисної моделі) сорти рослин і породи тварин; біологічні у своїй основі процеси відтворення рослин та тварин, що не належать до небіологічних та мікробіологічних процесів; топографії інтегральних мікросхем та результати художнього конструювання [1, ст. 6].

Норми набуття майнових прав винахідника на створений ним винахід та корисну модель регулюються законами України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі" [1, ст. 1, 12, 16, 22, 27–32] та "Про державну таємницю" [2, ст. 1, 6–38] й Цивільним кодексом України [3, ст. 459–470]. Для реалізації норм, які закладені в ці державні акти й передбачають патентування секретних винаходів та корисних моделей із набуттям прав інтелектуальної власності, Міністерством освіти та науки України підготовлено та введено в дію відповідні накази, а саме: "Про затвердження Правил складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель" та "Про затвердження Положення про Державний реєстр патентів і деклараційних патентів України на секретні винаходи" [4; 5].

Слід зауважити, що особливістю режиму правової охорони секретного винаходу та корисної моделі при набутті та реалізації їх майнових прав є необхідність одночасного врахування чинних законів України щодо державної таємниці та охорони прав на інтелектуальну власність. За таких обставин виникають суперечливості у процедурах набуття й подальшої охорони та захисту державою прав інтелектуальної власності на секретні винахід та корисну модель.

На відміну від вікритих винаходів та корисних моделей при набутті прав на секретні винаходи та корисні моделі державний експерт з питань таємниць приймає рішення про віднесення заявленої інформації до державної таємниці. У разі прийняття Державним експертом рішення про віднесення заявленого винаходу або корисної моделі до державної таємниці, він визначає коло осіб, які можуть мати доступ до нього, і все наступне діловодство за заявкою здійснюється в режимі секретності. Це рішення повідомляється заявнику в місячний строк [1, ст. 16]. Такі рішення підлягають реєстрації Службою безпеки України. Порядок

реєстрації рішень державних експертів з питань таємниць визначається Кабінетом Міністрів України [2, ст. 9–13].

Ще одна особливість секретних винаходів та корисних моделей повязана зі строком дії їх патентів. У загальному випадку строк їх дії залежить від строку засекречуваності винаходу (корисної моделі) та не перевищує строк дії охорони патенту на винахід (корисну модель) [1, ст. 6]. Нагадаємо, що строк дії для несекретних патентів на винахід та корисні моделі становить відповідно 20 та 10 років.

Строк засекречуваності винаходу та корисної моделі залежить від строку, протягом якого діє рішення про віднесення інформації до державної таємниці, яка зазначена у Зводі відомостей, що становлять державну таємницю України. Це рішення встановлюється державним експертом із питань таємниць з урахуванням ступеня секретності інформації. Критерії визначення ступеня секретності встановлюються Службою безпеки України. Строк засекречування для інформації зі ступенем секретності "особливої важливості" становить 30 років, для "цілком таємно" 10 років та 5 років для інформації із ступенем "таємно" [2, ст. 11–13].

Реєстрація секретного патенту на винахід та корисну модель здійснюється відповідно до положення про Державний реєстр патентів і деклараційних патентів України на секретні винаходи, який затверджений наказом Міністерства освіти та науки України [5]. Це положення визначає форму Державного реєстру патентів на секретні винаходи та корисні моделі, порядок його ведення, порядок видачі патентів України на секретні винаходи та їх дублікатів, а також установлює форму зазначених патентів. Ознайомлення власника патенту з відомостями, внесеними до Державного реєстру патентів на секретні винаходи та корисні моделі, щодо патенту на секретний винахід та корисну модель здійснюється з дотриманням вимог Закону України "Про державну таємницю" [2; 1, ст. 22].

Також, на відміну від відкритого патенту, патентовласник секретного патенту може передавати на підставі договору право власності на винахід та корисну модель третій особі, яка стає його правонаступником, або дати будь-якій особі дозвіл (видати ліцензію) на використання винаходу та корисної моделі на підставі ліцензійного договору тільки за згодою Державного експерта з питань таємниць [1, ст. 28].

Обмеження у використанні власником секретного патенту залежить від строку засекречуваності винаходу та корисної моделі. Зміна ступеня секретності винаходу та корисної моделі чи його розсекречування здійснюється за рішенням Державного експерта з питань таємниць на прохання власника патенту у зв'язку із закінченням строку дії рішення про віднесення інформації про винахід та корисну модель до державної таємниці або на підставі рішення суду [1, ст. 27].

Доречно звернути увагу на те, що ані в Законі України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі", ані в Законі України "Про державну таємницю" не передбачено положення щодо виплати грошової компенсації власнику секретного винаходу та корисної моделі за їх рішення про засекречування. Подібне рішення про засекречування винаходів та корисних моделей унеможливлює їх використання в господарській діяльності.

Єдина компенсація, передбачена Законом України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі", – за покриття витрат за сплату зборів. Спори щодо розмірів та порядку виплати грошової компенсації вирішуються в судовому порядку [1, ст. 28]. На нашу думку, подібна компенсація державою лише зборів за подачу заявки та підтримання чинності секретного патенту не компенсує його патентовласнику усіх витрат та обмежень, пов'язаних із його можливим використанням.

Проте такий підхід вітчизняного законодавця є дискусійним серед науковців. Л.І. Работягова зазначає, що для врегулювання питання стосовно відшкодування майнового збитку, який виникає у зв'язку з упущеними можливостями використання секретних винаходів та корисних моделей або щодо відшкодовування їх використання урядом, Україні варто було б запозичити міжнародний досвід, наприклад, таких країн, як США, Велика Британія, Німеччина, Франція. У таких державах патентовласники мають право пред'явити державі позов про відшкодування майнового збитку, що виникає у зв'язку з упущеними можливостями використання секретних винаходів та корисних моделей. Крім того, науковець пропонує включити норму, яка регламентувала б компенсацію за збереження винаходу та корисної моделі в таємниці або за використання їх урядом до Закону України "Про охорону прав на винаходи і корисні моделі" [6, с. 39–47].

Не зважаючи на існування в Україні правового поля, яке регулює порядок набуття прав на секретні винаходи та корисні моделі, їх практична реалізація є вкрай ускладненою процедурою. Описані вище перепони створюють сприятливі умови як для скоєння правопорушень щодо прав власників винаходів та корисних моделей, так і злочинів щодо порушення державної безпеки внаслідок недостатнього або несвоєчасного захисту від витоку інформації, що становить державну таємницю.

Згідно зі ст. 177 Кримінального кодексу України (далі – КК України) порушенням прав на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію визнається їх незаконне використання, привласнення авторства на них або інше умисне порушення права на ці об'єкти, які завдали шкоди у значному розмірі. У загальному випадку санкція статті передбачає штраф від двохсот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до двох років, або позбавленням волі на той самий строк. За повторність цього діяння або його вчинення за попередньою змовою групою осіб, що завдало матеріальної шкоди у великому розмірі, збільшується й відповідальність, а саме: розмір штрафу – до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та строк позбавлення волі – до п'яти років. Крім того, якщо порушення прав на корисні моделі та винахід вчинені службовою особою з використанням службового становища або організованою групою, або якщо вони завдали матеріальної шкоди в особливо великому розмірі, санкція передбачає штраф до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк до шести років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого [7, ст. 177; 8, с. 395–399].

Безпосереднім об'єктом злочину за ст. 177 КК України є право інтелектуальної власності на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію. Потерпілими від цього злочину можуть бути: а) винахідник, який створив винахід чи корисну модель; б) автор промислового зразка; в) автор топографії інтегральної мікросхеми; г) автор сорту і власник патенту на сорт рослин; ґ) їх правонаступники; д) автор раціоналізаторської пропозиції. З об'єктивної сторони розглядуваний злочин передбачає суспільно небезпечні дії – використання відповідних об'єктів промислової власності. Їх суспільно небезпечними наслідками є заподіяння матеріальної шкоди. Присутній і причинний зв'язок між зазначеними діями та їх наслідками. Також склад цього злочину сформульовано як матеріальний: злочин вважається закінченим з моменту настання матеріальної шкоди у значному розмірі [8, с. 395–399; 9, с. 140–141].

Водночас об'єктом злочину за ст. 177 КК України є об'єкти промислової власності, до яких належать секретні винаходи і корисні моделі. Подібні об'єкти є носіями інформації, віднесеної до державної таємниці. За розголошення такої інформації особою, якій ці відомості були довірені або стали відомі у зв'язку з виконанням службових обов'язків (за відсутності ознак державної зради або шпигунства), ст. 328 КК України передбачає кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк від двох до п'яти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого. Якщо ж це діяння спричинило тяжкі наслідки, то санкція статті передбачає до восьми років позбавлення волі [7, ст. 328].

Родовим і безпосереднім об'єктом злочину за ст. 328 КК України є сфера охорони державної таємниці. Об'єктивна сторона цього злочину полягає в розголошенні певних відомостей, що становлять державну таємницю до яких належать і секретні патенти та корисні моделі. Протиправне розголошення може бути вчинено у формі дії (розповідь стороннім особам, розголошення через ЗМІ, інша демонстрація таємної інформації) або бездіяльності (недбале зберігання матеріальних носіїв таємної інформації, виробів інших матеріалів, що призвело до ознайомлення з ними сторонніх осіб). Остання умова необхідна для визнання закінченого складу злочину.

При розголошенні державної таємниці суб'єкт злочину є спеціальним – особа, що має відповідний допуск до державної таємниці, наданий відповідно до законодавства України. Громадяни, які випадково дізналися про відомості, що містять державну таємницю, та потім її розголосили, не є суб'єктами цього злочину й не притягуються до кримінальної відповідальності. Також не є суб'єктами цього злочину і громадяни, які хоч і розголосили відомості, що становлять державну таємницю, однак не мали до них доступу в установленому порядку [8, с. 758–761; 9, с. 421–425].

Аналогічна ситуація спостерігається і у випадку вчинення злочину за ст. 329 КК України, яка пов'язана із втратою секретного патенту на винахід чи корисну модель. За цих обставин об'єкт й суб'єкт злочину буде ідентичний ст. 328 КК України [8, с. 758–761; 9, с. 425–426].

Варто зазначити стосовно особливостей відповідальності військовослужбовців за розглянутими вище статтями КК України. Так, за розголошення відомостей військового характеру або за втрату секретних матеріалів чи документів вони несуть відповідальність за ст. 422 ККУ. Якщо ж особа, звільнившись з лав Збройних Сил України або установи оборонного значення, розголошує відомості, довірені їй раніше або які стали відомі у зв'язку із виконанням попередніх службових обов'язків, так само, як і за розголошення військовослужбовцем інформації невійськового характеру, настає відповідальність саме за ст. 328–329 КК України [8, с. 758–763].

Більшість науковців звертає увагу на високу суспільну небезпечність злочинів за ст. 328–329 ККУ. Так, Л.Ф. Дадерко зазначає, що при розголошенні державної таємниці суспільна небезпечність полягає у створенні можливості потрапляння відомостей, що становлять державну таємницю, у розпорядження іноземної розвідки чи інших організацій і осіб, які можуть використовувати їх на шкоду державі, суспільству чи окремим громадянам. Більше того, Л.Ф. Дадерко та М.І. Михайлуца пропонують перенести відповідальності за розголошення державної таємниці до іншого розділу КК України [10, с. 82–85; 11, с. 171].

У світлі викладеного вище вбачається, що кримінально карані діяння проти прав на об'єкти промислової власності, предметом якого став секретний патент

на винахід або корисну модель, породжує сукупність злочинів. Така сукупність виглядає як два або більше злочинів, передбачених різними статтями або різними частинами однієї статті Особливої частини КК України, за жоден з яких особу не було засуджено. Згідно зі ст. 33 КК України при наявності сукупності злочинів кожен з них підлягає кваліфікації за відповідною статтею або частиною статті Особливої частини КК України.

Зазвичай, правовим наслідком сукупності злочинів є те, що при їх кваліфікації й призначенні покарання, а також при вирішенні питання щодо можливості звільнення від кримінальної відповідальності й покарання у випадках, передбачених КК України, цей фактор буде обов'язково врахований судом [7, ст. 35]. За типовою судовою практикою, призначаючи покарання за кожен злочин окремо, суд встановлює остаточне покарання поглиненням менш суворого покарання більш суворим чи повним або частковим складанням призначених покарань [7, ст. 70]. Якщо хоча б один зі злочинів є умисним тяжким або особливо тяжким, суд може призначити остаточне покарання за сукупністю злочинів у межах максимального строку, встановленого для цього виду покарання в Загальній частині КК України [7, ст. 35].

Отже, при порушенні прав на секретні винаходи та корисні моделі, яке було пов'язано із розголошенням державної таємниці або втратою патенту на них, суд отримує правові підстави призначити більш суворіше покарання, ніж це передбачено ст. 177 КК України.

Водночас за наявності у справі щодо розголошення державної таємниці ознак злочину проти прав на об'єкти промислової власності суд має право перекваліфікувати кримінальне каране діяння зі ст. 328 чи ст. 329 на декілька статей КК України, які будуть включати й ст. 177. Обов'язковою умовою такої перекваліфікації виступає рівноцінне становище засудженого та відсутність порушень права останнього на захист [12, с. 119–120]. Також при перекваліфікації за сукупністю злочинів суд не зможе призначити покарання більш суворе, аніж максимальне покарання, передбачене санкцією статті КК України, за якою кваліфіковано кримінальне каране діяння в обвинувальному акті.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України від 15 грудня 1993 року № 3687-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 7. – Ст. 32.

2. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 16. – 422 с. – Ст. 93.

3. Цивільний кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

4. Про затвердження Правил складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель: Наказ МОН України від 22 січня 2001 року № 22 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – 382 с. – Ст. 386.

5. Про затвердження Положення про Державний реєстр патентів і деклараційних патентів України на секретні винаходи: Наказ МОН України від 14 листопада 2001 року № 739 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 47. – 314 с. – Ст. 2125.

6. Работягова Л.І. Патент як форма правової охорони секретних винаходів / Л.І. Работягова // Інтелектуальний капітал. – 2005. – № 5. – С. 39–47.

7. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 3-тє вид., переробл. та доповн. / За ред. М.І. Мельника, М.І Хавронюка. – К. : Атіка, 2004. – 1056 с.

9. Кримінальне право України. Особлива частина: підручник / Ю.В. Александров, О.О. Дудоров, В.А. Клименко та ін. / за ред. М.І. Мельника, В.А. Клименка. – К. : Юридична думка, 2004.– С. 140–141.

10. Дадерко Л.Ф. Кримінальна відповідальність за розголошення державної таємниці / Л.Ф. Дадерко // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція. – 2013. – № 6–2, т. 2. – С. 82–85.

11. Михайлуца М. Державна таємниця за кримінальним законодавством України та зарубіжних країн світу: порівняльно-правовий аналіз / М. Михайлуца // Jurnalul juridic nacional: teorie _i practic. – 2016. – № 4.– С. 167–171.

12. Кузнецов В.В. Кримінальне право України: посіб. для підготовки до іспитів / В.В. Кузнецов, А.В. Савченко; За заг. ред. д.ю.н., проф. О.М. Джужи. – К. : вид. Паливода А.В., 2006. – С. 119–120.

Отримано 04.10.2016

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ. ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ

УДК 347.73

О.А. Музика-Стефанчук,
доктор юридичних наук, професор
Ю.А. Михальський,
кандидат юридичних наук,
заслужений юрист України

ПИТАННЯ АУДИТУ ДІЯЛЬНОСТІ БАНКІВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена дослідженню теоретичних та методологічних основ аудиту банків та визначенню шляхів його розвитку й удосконалення. Обґрунтовано необхідність незалежного аудиту стратегій розвитку банку. Висновки щодо обраних стратегій необхідні власникам та потенційним інвесторам банку для ухвалення рішень щодо подальшого розвитку кредитної установи та можливості співпраці з нею.

Ключові слова: *аудит, методика, організація, інформаційне забезпечення.*

Статья посвящена исследованию теоретических и методологических основ аудита банков и определению путей его развития и усовершенствования. Обоснована необходимость независимого аудита стратегий развития банка. Выводы относительно избранных стратегий нужны собственникам и потенциальным инвесторам банка для принятия решений относительно дальнейшего развития кредитного учреждения, а также возможного сотрудничества с ним.

Ключевые слова: *аудит, методика, организация, информационное обеспечение.*

Paper is devoted to the research of theoretical and methodological bases of audit of commercial banks and determination of directions of its development and improvement in Ukraine. The investors and owners of the bank need the conclusions for effectiveness bank's strategies for making dessicions for the development of this credit establishment and cooperation with it.

Keywords: *audit, method, organization, informative providing.*

Серед багатьох методів фінансового контролю окремої уваги заслуговує аудит з огляду на те, що він набув значного поширення останнім часом, використовується в сфері як державного, так і недержавного контролю. Окрім цього, аудиторська діяльність, виступаючи видом фінансового контролю, певною мірою змінює його розуміння як методу контролю у сучасному фінансовому праві.

Так, низка дослідників, серед яких Л.А. Савченко, О.В. Шавров, Н.І. Хімічева, О.А. Ялбулганов, Н.Д. Еріашвілі, розглядають аудиторський контроль та відповідно аудит насамперед у розрізі його недержавного та незалежного значення – тобто у контексті видів контролю.

Разом із цим, законодавче визначення поняття "аудит" є неоднозначним. Так, Закон України "Про аудиторську діяльність" від 22 квітня 1993 р. містить

визначення аудиту, що являє собою перевірку даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності суб'єкта господарювання... Поряд із цим, у ст. 3 Закону України від 26 січня 1993 р. "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні" визначено, що державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у перевірці та аналізі органом державного фінансового контролю фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Відповідно, цілком допустимо вести мову про наявність паралельно двох аудитів державного та недержавного, другий з яких безперечно не належить до державного фінансового контролю та є незалежним, чого не можна в цілому сказати про перший.

З цього приводу, В.М. Дереконь зазначає, що внутрішній і зовнішній або державний та недержавний аудит має схожі методи перевірки, але відрізняється за суб'єктним складом, підставами та порядком призначення аудиторської перевірки, порядком оформлення, подання і реалізації результатів перевірок [1, с. 56]. З чим погодити можна лише частково, зважаючи на те, що державний аудит за своїм внутрішнім поняттям не може в цілому відповідати повноцінному розумінню аудиту, як такому.

Так, згідно з ч. 3 ст. 25 БК України внутрішнім аудитом є діяльність підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та не результативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю.

Згідно з п. 6 Порядку утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001), внутрішній аудит проводиться згідно з планами, що формуються підрозділом та затверджуються керівником центрального органу виконавчої влади, його територіального органу та бюджетної установи після погодження з відповідними органами Держфінінспекції. Відповідно до нього ж саме керівництво призначає на посаду працівників, які здійснюють такий аудит, а також воно отримує від них висновки про роботу органу на підставі, яких робиться загальний висновок в стому числі і про ефективність роботи самого керівництва та його підлеглих.

Призначення внутрішнього аудиту і контролю – сприяти такій організації роботи в органі, при якій кожний працівник свідомо зацікавлений виконувати свою роботу без помилок [2, с. 19]. Проте система внутрішнього контролю, як би добре вона не була організована, може лише в розумних рамках забезпечити попередження негативних наслідків у силу впливу ряду обмежень, які характерні будь-якій системі контролю [3, с. 291]. А ефективність роботи служби внутрішнього аудиту тим вища, чим менші її функціональні зв'язки з іншими підрозділами. Обмеження відносин із різними службами та їх мінімізація мають позитивний вплив на вирішення окресленого кола питань. У протилежному разі їх діяльність розширюється настільки, що результатом роботи стає не вирішення проблем, а їх констатація або фіксування [4]. У вказаних правових реаліях обмеження відносин з іншими підрозділами та керівництвом є практично неможливим, а тому

утворюються відповідні стійкі системи горизонтальних та вертикальних взаємозв'язків, що практично нівелюють функції такого аудиту.

Отже, варто розрізняти в межах методу аудиту недержавний та державний аудит, останній при цьому має характеристики відносної незалежності та об'єктивності на відміну від недержавного, а також в свою чергу піддається контролю з боку державних органів фінансового контролю.

Безперечно державний аудит у правовій демократичній державі відіграє надзвичайно важливу роль. Адже демократія як форма правління передбачає контроль із боку народу (як методами прямої демократії, так і опосередковано за допомогою обраних народом представників) не тільки за прийняттям рішень, а й за їх виконанням. І контроль є однією з інституційних форм такого політичного інституту сучасної представницької демократії, як доступ до альтернативних джерел інформації [5, с. 85].

Саме тому можна підтримати думку О.П. Мельник [6, с.90], що внутрішній аудит може організовуватися за такими напрямами: 1) створення в структурі державного органу власної служби внутрішнього аудиту, 2) аутсорсинг – передача повністю функцій внутрішнього аудиту спеціалізованій компанії або зовнішньому консультанту; 3) косорсинг – створення служби внутрішнього аудиту, проте в деяких випадках залучаються експерти спеціальної компанії або зовнішні аудитори. І орієнтація на аутсортінг сприятиме стиранню меж між державним та недержавним аудитом як методом фінансового контролю.

Нижче розглянемо питання аудиту діяльності банків як приклад об'єкта аудиторської діяльності, зважаючи на європейський досвід у цьому питанні.

В умовах євроінтеграційних процесів, що відбуваються в Україні, актуалізувалося й питання приведення вітчизняної банківської системи в цілому та окремих її інститутів до такого стану, коли б банківські і небанківські фінансові установи були спроможними забезпечувати безперебійний грошовий обіг; щоб зросла (а, можливо, певною мірою й відновилася) довіра споживачів фінансових послуг до тих установ, які їх надають. Особливо важливо налагодити банківську діяльність, зокрема, шляхом оновлення процесів аудиту й інших контрольних заходів у банках. Науковці пропонують систематизувати характерні ознаки банківської діяльності в умовах євроінтеграційних процесів за критерієм рівня інтеграції країни до ЄС: 1) на рівні валютного союзу (високорозвинена банківська система, високий рівень взаємопроникнення капіталу, у тому числі завдяки використанню спільної валюти; уніфіковане європейське банківське законодавство); на рівні митного союзу (відносно слаборозвинена банківська система, відкрита для зарубіжного капіталу, яка характеризується високою часткою участі іноземного капіталу; імплементовано основні норми банківського законодавства, за виключенням положень, що стосуються грошового обігу); 3) у країнах-претендентах на євроінтеграцію (слабкий рівень розвитку банківської системи, закритість її для іноземного капіталу, що зумовлено її замкненістю; імплементовано частину постулатів європейського банківського законодавства [7, с. 296–297]. За будь-якого варіанту інтеграційних процесів необхідно оновити аудит банків.

Зазначимо, що науковці виокремлюють щонайменше два основні рівні гармонізації аудиту:

1) міжнародний рівень (характеризується діяльністю міжнародних, інтернаціональних професійних бухгалтерських та аудиторських організацій, спрямованою на вироблення єдиних рекомендацій у сфері аудиторської діяльності та шляхів приведення до відповідності національних і міжнародних вимог щодо аудиту. До таких організацій належать, зокрема, Міжнародна федерація бухгалтерів та у її

складі Рада з Міжнародних стандартів аудиту та надання впевненості (IAASB); Міжурядова робоча група експертів з міжнародних стандартів обліку та звітності у складі ООН; Організація економічного співробітництва та розвитку...);

2) регіональний (приміром, на рівні ЄС або країн СНД) [8, с. 266].

На наше переконання, для України важливо поєднувати обидва рівні, адже наша держава так чи інакше співпрацює не лише з європейськими країнами; і всі ці країни мають вихід на міжнародний ринок капіталів. Позитивно відмітимо той факт, що Україна визнала обов'язковим застосування Стандартів аудиту та етики Міжнародної федерації бухгалтерів 2003 р. в якості Національних стандартів аудиту з 1 січня 2004 р. (рішення Аудиторської палати України від 18 квітня 2003 р. № 122/2).

Як слушно зазначає О.А. Петрик, "аудит – це дійсно глобальна послуга, яка сприяє розвитку всіх секторів економіки... Аудит захищає інтереси власників, акціонерів, інвесторів, зміцнює фінансову стабільність шляхом надання певних гарантій достовірності та реальності показників фінансових звітів. Разом з тим, останні події на фінансових ринках, банкрутство низки суб'єктів господарювання державного, європейського та світового масштабу, величезні збитки підприємств (у тому числі й у банківській системі), які проходили аудиторські перевірки і отримали висновки без зауважень, вимагає зменшення економічних ризиків діяльності та повернення довіри суспільства до результатів роботи аудиторів та її якості" [8, с. 265]. Тобто наявність аудиторського висновку банківської установи без зауважень, не є гарантією чи запорукою того, що така установа не матиме завтра-післязавтра проблем у власній діяльності; це лише свідчення про минулий і сучасний стан установи.

Європейська банківська практика свідчить про те, що незалежний аудит зосереджує увагу переважно на правильності відображення банківських операцій у бухгалтерському обліку, що, безумовно, є важливим об'єктом. Проте це певною мірою звужує його роль та ефективність у банках. Витрати на незалежний аудит повинні компенсуватися не лише фактами виявлених помилок (навіть якщо це дозволить уникнути штрафів з боку контролюючих органів), а й рекомендаціями, пропозиціями щодо удосконалення менеджменту, виявленням негативних тенденцій, що можуть призвести до збитків у майбутньому... Необхідність розвитку та удосконалення підходів, методики аудиту як вагомої складової системи контролю банку, обумовлена потребами зниження ризиків у банківській діяльності, а також впевненості користувачів інформації у перспективності довгострокової співпраці із кредитною установою [9, с. 141–142].

Фахівці у галузі банківської діяльності, грошового обігу та аудиту стверджують, що наша держава не зможе подолати кризу, якщо не забезпечить більшої прозорості та не зміцнить власну конкурентоспроможність. Якість бухгалтерського обліку й аудиту виступають ключовими складовими прозорості та конкурентоспроможності. Транспарентність і прозорість – це перший крок до підвищення конкурентоспроможності. Наївно сподіватися, що ринок в Україні підвищить попит на якісний аудит та якісну звітність, оскільки сам ринок приховує інформацію з метою бажання участі у перерозподілі державних або приватних ресурсів в умовах кризи [10]. Як бачимо, є свого роду замкнене коло: банки прагнуть всіляко забезпечити та водночас не виконують елементарних рекомендацій, рідше – вимог, пов'язаних із транспарентністю і прозорістю своєї діяльності.

У процесі євроінтеграції України важливе значення має Директива 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради про обов'язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності [11], що має на меті загальну, хоч і не повну,

гармонізацію вимог до обов'язкового аудиту. Згідно із п. 340 плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 рр., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р, Міністерство фінансів України спільно з Мінекономрозвитку, Міністерством юстиції та НКЦПФР України (за згодою) мали розробити, прийняти і впровадити нормативно-правові акти з метою імплементації положень названої Директиви. Чимало положень Директиви стосуються питання етики аудиторів (п. 9–11). Особливо важливими є положення, що стосуються обов'язково аудиту – аудиту річної звітності або консолідованої звітності, наскільки його вимагає законодавство ЄС. Обов'язковий аудит проводиться лише аудиторами або аудиторськими фірмами, допущеними державою-членом, що вимагає проведення обов'язкового аудиту. Кожна держава-член призначає компетентні органи, відповідальні за допуск аудиторів та аудиторських фірм (ст. 3). Це положення певною мірою імплементовано у ст. 8 Закону України "Про аудиторську діяльність", де закріплено положення про те, що проведення аудиту є обов'язковим для: 1) підтвердження достовірності та повноти річної фінансової звітності та консолідованої фінансової звітності публічних акціонерних товариств, підприємств-емітентів облігацій, професійних учасників ринку цінних паперів, фінансових установ та інших суб'єктів господарювання, звітність яких відповідно до законодавства України підлягає офіційному оприлюдненню, за винятком установ і організацій, що повністю утримуються за рахунок державного бюджету; 2) перевірки фінансового стану засновників банків, підприємств з іноземними інвестиціями, публічних акціонерних товариств (крім фізичних осіб), страхових і холдингових компаній, інститутів спільного інвестування, довірчих товариств та інших фінансових посередників; 3) емітентів цінних паперів, які здійснюють публічне розміщення, та похідних (деривативів), а також при отриманні ліцензії на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів.

Також до Закону були внесені й інші зміни, проте основна ідея імплементації не була витримана. Так, Міністерство фінансів України підготувало та оприлюднило проект Закону "Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність". Водночас Аудиторська палата України своїм рішенням від 4 вересня 2015 р. № 314 визначила цей законопроект неприйнятним. Так, у проекті не визначено порядок регулювання діяльності аудиторських фірм та аудиторів, які не здійснюють обов'язковий аудит. Також ст. 12 законопроекту передбачає, що "аудитори та суб'єкти аудиторської діяльності здійснюють аудиторську діяльність відповідно до міжнародних стандартів аудиту". Водночас жодна країна-член ЄС не застосовує міжнародні стандарти аудиту без попереднього їх затвердження відповідальним органом. У більшості країн ЄС відповідальними за розробку і впровадження стандартів аудиту є професійні організації. Таким чином, належне запровадження міжнародних стандартів аудиту в Україні першопочатково потребує відповідного регуляторного органу, який буде відповідати за цей напрям роботи. Проблемою законопроекту лишається й організація суспільного нагляду та фінансування органу, відповідального за такий нагляд.

Враховуючи ці та інші положення, Аудиторська палата України своїм рішенням від 26 листопада 2015 р. № 317/9 надала схвальний висновок щодо проекту Закону України "Про аудиторську діяльність" (реєстр. № 2534 – доопрацьований від 6 жовтня 2015 р.).

Отже, на сьогодні аудит буває внутрішнім і зовнішнім (залежно від суб'єкта його проведення), обов'язковим і добровільним (залежно від суб'єкта та обов'язковості його проведення). Обов'язковий зовнішній аудит стосується фінансової звітності банків і небанківських фінансових установ. Отже, коли говоримо про аудит у сфері грошового обігу, то тут особливо важливим є питання аудиту у банківській діяльності, аудиту фінансової звітності банківських і небанківських фінансових установ як суб'єктів, що опосередковують рух коштів, забезпечують належну організацію грошового обігу.

У п. 2.1 Положення про порядок подання банками до Національного банку України звіту аудитора за результатами щорічної перевірки фінансової звітності, затвердженому постановою НБУ від 9 вересня 2003 р. № 389, передбачено, що "річна фінансова звітність (консолідована фінансова звітність), що подається банком до Національного банку та підлягає оприлюдненню, має бути перевірена аудиторською фірмою з метою висловлення нею думки про те, що фінансова звітність банку відображає (або не відображає) достовірно, в усіх суттєвих аспектах його фінансовий стан або надає (не надає) достовірну та справедливу інформацію про фінансовий стан банку відповідно до міжнародних стандартів фінансової звітності. Згідно з положеннями національних стандартів аудиту, які затверджуються Аудиторською палатою України відповідно до законодавства про аудиторську діяльність (далі – Стандарти), аудиторська фірма може відмовитися від висловлення думки щодо фінансової звітності". Як бачимо, у цьому випадку йдеться про дотримання як вітчизняних, так і міжнародних стандартів фінансової звітності, що свідчить про обов'язкове їх врахування.

Позитивно, що на офіційних інтернет-сторінках банків є можливість отримати інформацію про результати аудиторської перевірки.

На сьогодні є методичні рекомендації щодо проведення аудиту фінансової звітності деяких небанківських фінансових установ: Методичні рекомендації щодо проведення аудиту фінансової звітності кредитних спілок відповідно до Міжнародних стандартів аудиту, затверджені рішенням Аудиторської палати України від 01 листопада 2012 р. № 260/6; Методичні рекомендації щодо формату аудиторського висновку за наслідками проведення аудиту річної фінансової звітності та іншої звітності недержавного пенсійного фонду та адміністратора недержавних пенсійних фондів, затверджені Розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 27 грудня 2005 р. № 5203 у редакції Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 19 жовтня 2006 р. № 6338. Натомість відсутні методичні рекомендації для ломбардів, страхових компаній (є лише Порядок складання звітних даних страховиків, затверджений Розпорядженням Держфінпослуг № 39 від 3 лютого 2004 р.). Більше того, як бачимо, Методичні рекомендації розробляються та затверджуються різними органами. На наш погляд, варто дотримуватися певної єдності у цьому питанні і рекомендації щодо проведення аудиту фінансової звітності банків і небанківських фінансових установ мають затверджуватися спеціальним органом, що регулює діяльність у сфері фінансових послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Дереконь В.М.* Аудит як форма фінансового контролю та елемент адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.М. Дереконь. – Ірпінь, 2007. – 214 с.

2. *Пронская Н.С.* Внутренний аудит и контроль в системе управления банковскими рисками / Н.С. Пронская // Финансы и кредит. – 2007. – № 42 (282). – С. 18–22.

3. *Бровкина Н.Д.* Основы финансового контроля: [учеб. пособие] / Н.Д. Бровкина; под ред. М.В. Мельника. – М.: Магистр, 2007. – 382 с.

4. *Кравченко В.В.* Проблеми та перспективи розвитку внутрішнього аудиту в сучасних умовах господарювання / В.В. Кравченко // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – Вип. 17. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.kntu.kr.ua/doc/zb_17_ekon/stat_17/66.pdf.

5. *Даль Р.* О демократии / Р. Даль. – М.: Аспент пресс, 2000. – 208 с.

6. Мельник О.П. Внутрішній аудит у системі внутрішнього фінансового контролю / О.П. Мельник // Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії (економіка, право).– 2013. – Вип. 2. – С. 86–91.

7. *Подплєтній В.В.* Вдосконалення банківської діяльності в контексті особливостей функціонування банківських систем європейських країн / В.В.Подплєтній // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки. – 2010. – Випуск 18. – Ч. І. – С. 291–297. – С. 296–297.

8. *Петрик О.А.* Проблеми адаптації українського законодавства у сфері аудиту до положень 43 Директиви ЄС та Зеленої книги "Політика аудиту: уроки кризи" / О.А. Петрик // Вісник Львівської комерційної академії. – Вип. 35. – 2011. – С. 265–268.

9. *Чепелюк Г.М.* Оцінка стратегій розвитку банку як концепція незалежного аудиту в Україні / Г.М. Чепелюк // Економічний вісник Донбасу. – 2014. – № 2(36). – С. 139–142.

10. Роль аудита имеет огромное значение для восстановления украинской экономики. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.bakertilly.ua/ru/news/id113.

11. Директива 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради про обов'язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності, що вносить зміни до Директив Ради 78/660/ЄЕС та 83/349/ЄЕС і припиняє дію Директиви Ради 84/253/ЄЕС. [Електронний ресурс] Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_844.

Отримано 19.10.2016

УДК 342.951:351.82

Н.Я. Борсук,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена проблемам управління комунальною власністю в частині критеріїв ефективного управління комунальною власністю. Доведено необхідність закріплення на законодавчому рівні ведення місцевими органами влади реєстру комунальної власності з метою протидії рейдерським посяганням на комунальне майно, зменшенню фактів його нецільового та неефективного використання.

Ключові слова: *управління, облік, комунальна власність, реєстр, неврегульованість законодавства.*

Статья посвящена проблемам управления коммунальной собственностью в части критериев эффективного управления коммунальною собственностью. Доведена необходимость закрепления на законодательном уровне ведения местными органами власти реестра коммунальной собственности для противодействия рейдерским посягательствам на коммунальное имущество, уменьшению фактов его нецелевого и неэффективного использования.

Ключевые слова: *управление, учет, коммунальная собственность, реестр, неурегулированность законодательства.*

Paper deals with problems of communal property management in terms of criteria for an effective management of municipal property. The need to consolidate in law the local authority register of municipal property to counter the raider attacks on communal property as well as reduce the facts of his misuse and inefficient useis proved.

Keywords: *management, account, communal property, register, unsettled of legislation.*

Від того, наскільки ефективно здійснюється управління комунальною власністю, залежить і рівень доходів і видатків місцевих бюджетів. Найбільш оптимальною є ситуація, за якої витрати і видатки на утримання об'єктів комунальної власності не перевищують доходів, отриманих від процесу такого управління. У цьому аспекті важливо забезпечити чіткий облік і контроль об'єктів, що перебувають у комунальній власності відповідної територіальної громади.

Причини низької ефективності управління комунальною власністю мають подвійний суб'єктивно-об'єктивний характер, а саме: прогалини у контролі за діяльністю суб'єктів управлінської діяльності та їх відповідальності; відсутність моральної зацікавленості таких суб'єктів в ефективному управлінні (моральна зацікавленість буде лише тоді, коли буде належне фінансування діяльності суб'єктів управління, а нині в Україні державні службовці отримують таку заробітну плату, яка не створює ні моральної, ні матеріальної зацікавленості). У цьому контексті слушною є думка С.В. Богачова про те, що "Підвищення ефективності управління ресурсами міського господарства повинне передусім забезпечити приведення наявних управлінських форм і методів у відповідність з потребами стратегічного розвитку територій. Воно має передбачати використання комплексу економічних, правових і адміністративних важелів та формуватися з урахуванням

принципів соціальної справедливості, ефективності, прозорості, відкритості, законності тощо" [1].

Для підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності необхідно:

удосконалення існуючих напрямів управління комунальною власністю (йдеться, зокрема, про приватизацію (відчуження) та оренду об'єктів комунальної власності; прийняття до комунальної власності майна, яке перебуває на балансі підприємств іншої форми власності; ліквідацію комунальних підприємств; прийняття до комунальної власності безхазяйного майна та відумерлої спадщини);

упровадження механізмів передачі права користування та відчуження комунального майна на конкурентних засадах;

підвищення рівня кваліфікації спеціалістів відділів, управлінь і фондів комунальної власності, а також структурних підрозділів з питань бюджету, фінансів, земельних відносин. На сьогодні складалася ситуація, коли дійсно не вистачає добре підготовлених фахівців, які б приходили на роботу з відповідними навичками, які були б обізнані із практичними правовими проблемами у сфері комунальної власності. Необхідно більше приділяти уваги підвищенню кваліфікації відповідних спеціалістів.

Питання формування, реформування та підвищення ефективності функціонування комунальної власності є головними у зміцненні економічної та матеріальної основи місцевого самоврядування. З метою підвищення ефективності управління комунальною власністю приймаються різноманітні програми. Наприклад, рішенням міської ради м. Первомайська від 29 січня 2010 р. затверджена Програма розвитку ефективного управління об'єктами комунальної власності територіальної громади, яка визначає основні цілі, пріоритети, завдання та способи управління об'єктами комунальної власності територіальної громади цього міста на 2010-2013 рр. Мета Програми полягає у тому, щоб забезпечити: раціональне та ефективне використання комунального майна з метою виконання доходної частини міського бюджету від находжень за оренду та відчуження комунального майна; реєстрацію права власності на об'єкти комунальної власності територіальної громади міста; проведення незалежної оцінки об'єктів комунальної власності територіальної громади міста; проведення позовної роботи у випадках невиконання або неналежного виконання умов договорів оренди, користування або відчуження комунального майна.

Рішенням Кіровоградської міської ради від 12 березня 2009 р. № 1865 затверджена Програма управління комунальним майном на 2009 р., головною метою якої є здійснення ефективного управління установами, організаціями, підприємствами комунальної власності територіальної громади міста Кіровограда для задоволення та забезпечення комунально-побутових і соціально-культурних потреб територіальної громади, збільшення надходження коштів від здачі об'єктів в оренду та від приватизації об'єктів комунальної власності. Майнові операції, які здійснюються з об'єктами комунальної власності, не повинні ослаблювати економічних основ місцевого самоврядування, зменшувати обсяги надходжень коштів до бюджету та погіршувати умови надання послуг населенню.

Для ефективного використання об'єктів комунальної власності доцільною є передача їхньої частини у користування на умовах оренди із забезпеченням відповідного контролю. Виконання цього завдання полягає не тільки у використанні комунального майна для нагальних потреб територіальних громад, а й у вживанні заходів, щоб це майно якомога ефективніше поповнювало місцеві бюджети [2]. Отже, кошти, що надходять від відчуження майна комунальної власності

територіальної громади зараховуються до місцевого бюджету і спрямовуються на фінансування заходів, передбачених бюджетними програмами розвитку території чи регіону.

Позитивно на ефективність управління комунальною власністю впливає також економічно-обґрунтований підхід до розробки місцевої політики в сфері комунального майна, застосування енергозберігаючих технологій, залучення громадськості до управління майном та відповідність дій потребам громади [3].

Заслуговує на увагу інноваційна модель управління комунальною власністю територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах та їх спільною власністю в системі місцевого самоврядування в Україні, запропонована В.М. Алексєєвим. Модель, побудована на основі організаційно-правових принципів, зафіксованих у чинному законодавстві, та належного взаємозв'язку між чітко визначеними структурами на всіх рівнях керування, дозволить ефективно управляти комунальною власністю в Україні та забезпечити якісне надання відповідних послуг населенню. Така модель враховує: 1) основні складові існуючої структури управління комунальною власністю територіальних громад в Україні; 2) основні тенденції розвитку власності територіальних громад в Україні; 3) можливість безпосереднього управління територіальними громадами майном, що знаходиться в комунальній власності; 4) нові елементи, які повинні складати науково-консультативний комплекс, а саме: Національна академія державного управління при Президентові України; Методичний центр Верховної Ради України з питань управління комунальною власністю; Інститут управління комунальною власністю [4]. Хоча запропонована модель, на наш погляд, має певні вади. Зважаючи на те, що питання управління комунальною власністю – це значною мірою питання місцевого значення (держава в особі Верховної Ради України та центральних органів виконавчої влади забезпечує свого роду державне регулювання відповідних відносин), тому необхідність створення при законодавчому органі влади окремого методологічного центру видається сумнівною. До того ж є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, яке на рівні держави опікується, зокрема, майновими питаннями регіонів, регіонального розвитку в цілому.

Інколи науковці дещо необґрунтовано підходять до питання розвитку управління комунальною власністю. Так, згаданий вище В.М. Алексєєв свого часу деякі тенденції розвитку управління комунальною власністю в Україні [5, с. 16]. Критично розглянемо їх детальніше:

запровадження обґрунтованої системи місцевих податків і зборів (при цьому автором не запропоноване розуміння обґрунтованості такої системи. – Н.Б.);

передача у сферу управління органів місцевого самоврядування значної частини державного майна (на наш погляд, управління комунальною власністю не поліпшиться, якщо до сфери відання органів місцевого самоврядування перейде значна частина державного майна. Більше того, не слід таку передачу ставити у пріоритетні напрями подальшого розвитку управління комунальною власністю. Як свідчить практика, органи місцевого самоврядування в Україні найчастіше фінансово неспроможні утримувати у належному стані комунальне майно; передача до комунальної власності об'єктів державної власності не супроводжується передачею відповідних фінансових ресурсів на їх утримання, тому проблема майбутнього фінансування лишається відкритою);

створення акціонерних товариств, частина власності яких належить громаді, її представницькому органу (для того, щоб внести у статутний капітал підприємства кошти, їх треба мати; також за умов фінансової й економічної нестабільності

держави значна кількість підприємницьких структур знаходиться у зоні ризику стати неплатоспроможними, а органи місцевого самоврядування не повинні якнайменше ризикувати коштами територіальних громад);

формування структур управління комунальною власністю територіальних громад на рівні району (це положення, на наш погляд, потребує уточнення. Адже відповідно до ст. 142 Конституції України об'єкти комунальної власності можуть створюватися на рівні сіл, селищ, міст, районів у містах: "Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад" – ч. 1. ст. 142; тобто рівень областей і районів, де можуть створюватися об'єкти комунальної власності, Конституцією не передбачені);

удосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з підприємницькими структурами різних форм власності (дійсно, співпраця потрібна; більше того, необхідно всіляко налагоджувати і підтримувати взаємодію органів публічної влади з підприємницькими структурами);

концентрація коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів та залучення до цього структур інших форм власності (не зрозуміло, де мають концентруватися такі кошти);

створення органами місцевого самоврядування необхідних для життєзабезпечення територіальних громад комунальних підприємств (на сьогодні комунальні підприємства в Україні створюються відповідно до положень цивільного, господарського законодавства, а також Закону України "Про місцеве самоврядування". Зважаючи на постійний брак місцевих фінансових ресурсів, в умовах політичної та економічної кризи органам місцевого самоврядування фінансово невигідно створювати комунальні підприємства. – Н.Б.).

Алієв Ровшан Байрамалі огли пропонує виділяти такі завдання економічного механізму ефективного управління комунальною (муніципальною) власністю в Азербайджанській Республіці (для України такі завдання також є актуальними): "створення сприятливого економічного клімату для функціонування господарюючих суб'єктів; удосконалення економічних умов для розвитку малого і середнього підприємництва; фінансове оздоровлення господарюючих суб'єктів за допомогою надання ресурсів міста та різних пільг; формування сприятливих умов для залучення інвестицій в реальний сектор економіки для виробничого, технологічного і соціального розвитку підприємств, створення конкурентоспроможної продукції та послуг; стимулювання прозорості капіталів та залучення інвестицій; координація діяльності підприємств, пов'язаних технологічними ланцюжками; узгодження заходів державного протекціонізму і підтримки вітчизняного виробника з вимогами ринку і фінансовими можливостями міста; управління боргами і правами вимоги міста як частиною нематеріальних активів; стимулювання внутрішніх перетворень на підприємствах та сприяння їхній реструктуризації, необхідної для успішної роботи в умовах ринкової економіки; використання часток (пакетів акцій), що знаходяться у власності міста, як ефективного засобу управління суб'єктами господарювання, і джерело доходів міста; оптимізація структури власності міста" [6].

Отже, з метою ефективного управління комунальною власністю має бути правова, економічна, організаційна і технічна база. Організоване належним чином підґрунтя для управління комунальною власністю дозволить збільшити надходження до місцевих бюджетів, залучити інвестиції для реалізації різноманітних

проектів, спрямованих на поліпшення життєдіяльності населення та раціонального надання публічних послуг тощо.

У якості обов'язкового елемента ефективного механізму управління публічною власністю, на думку Г.Ф. Біглової, необхідно розглядати "планомірне підвищення ефективності використання об'єктів нерухомості, здійснюваного у вигляді такого алгоритму: передпродажна підготовка; проведення відкритого конкурсу з придбання запланованих прав; укладення договору на реалізацію прав з переможцем конкурсу; передача прав на об'єкт переможцю конкурсу" [7, с. 30].

Очевидним є той факт, що показником ефективності управління комунальною власністю є інвестиційна привабливість регіону, яка, у свою чергу залежить від багатьох чинників, зокрема таких: географічна та економічна цілісність регіону; добре розвинуті місцеві внутрішні та міжрегіональні економічні, соціально-демографічні, історико-культурні й інші зв'язки; наявність органічного взаємозв'язку та взаємодії з іншими регіонами та центром [7, с. 45–46].

Підвищення ефективності використання ресурсів комунальних підприємств мають здійснюватися на основі впровадження системи реформування житлово-комунального господарства, обґрунтування рішень, механізмів забезпечення беззбиткового функціонування через пошук та залучення резервів, а також з урахуванням законодавчого, організаційного, економічного та соціального аспектів, що дозволить ширше використовувати потенційні можливості регіонального й місцевого управління в підвищенні ефективності управління комунальними підприємствами регіонів України, поліпшити показники ефективності діяльності цих підприємств, створити умови для поповнення місцевих бюджетів [8].

Ефективність управління комунальною власністю досягається за рахунок раціонального використання комунального майна, комунальних ресурсів, прийняття і виконання рішень, спрямованих на досягнення мети належного функціонування регіону, територіальної громади і створюють передумови наповнення місцевих бюджетів.

Очевидно, що від володіння та управління власністю залежить й ефективність як регіональної економіки, так й економіки держави в цілому. Приміром, у Швейцарії 65 % підприємств належить державі, а за рівнем благоустрою ця країна займає четверте місце у світі, отже, значні обсяги державної власності у галузі підприємництва не є перепоною для подальшого розвитку економіки. Важливо, аби як приватна, так і державна та комунальна власність управлялись не лише директивно, а також із застосуванням оптимального планування та ринкових методів, що передбачає також наявність конкуренції між підприємствами різних форм власності [9, с. 1–2].

Управління комунальною власністю є динамічною діяльністю, з огляду на це органи публічної влади повинні оперативно реагувати на зміни в економіці країни, враховувати негативні тенденції, що мають місце у зв'язку із певними кризовими явищами, надзвичайними ситуаціями. Як слушно наголошує В.М. Алексєєв, "одним із головних завдань структури управління, яка опікується цими проблемами, є не тільки постійний контроль за належним рівнем надання послуг населенню, а й підтримка зв'язків із громадськістю. Зарубіжні політики та політологи небезпідставно вважають, що від якості послуг населенню буде певною мірою залежати існування уряду та політичне майбутнє правлячої партії у країні. Скористатися такими підходами не завадило б і вітчизняним політикам, адже послідовна позиція у цьому питанні, як засвідчує зарубіжний досвід, стає досить дієвим інструментом для досягнення чіткого взаємозв'язку між державою та суспільством" [10]. Маємо констатувати, що в Україні відсутня окрема структура,

яка опікується питаннями комунальної власності, та й нема потреби у її створенні. Водночас ті суб'єкти, які задіяні у цьому процесі, мають більш виважено ставитися до використання та належного зберігання, збереженості комунального майна. Проблемою в нашій державі є мінливість кадрів через недостатнє фінансування державних службовців, які мало вмотивовані виконувати свої функції належним чином; часті зміни керівництва як державних, так і місцевих органів влади – вибори, перевибори, як результат – нема відповідальних осіб за реалізацію тривалих проектів, програм з розвитку управління комунальною власністю.

Ефективність управління комунальною власністю становить собою результат, отриманий від управління комунальною власністю, зіставлений із різноманітними витратами на його досягнення (йдеться про публічні витрати на систему управління, реалізацію управлінських рішень, організацію та здійснення заходів, що опосередковано стосуються комунальної власності). Вважаємо, що нині вже очевидною є необхідність закріплення на законодавчому рівні ведення місцевими органами влади реєстру комунальної власності з метою протидії рейдерським посяганням на комунальне майно, зменшенню фактів його нецільового та неефективного використання. Також варто на законодавчому рівні закріпити і визначити критеріїв ефективного управління комунальною власністю взагалі, адже такі критерії слугуватимуть важливими орієнтирами у всьому управлінському процесі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Богачов С.В.* Особливості управління ресурсами міського господарства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bogachov.com.ua/index.php?id=18&tx_ttnews %5Btt_news %5D=13&cHash=1780a85cc4.

2. *Корніюк В.* Комунальна власність – джерело наповнення місцевих бюджетів / В. Корніюк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.viche.info/journal/981.

3. Ефективність управління комунальною власністю обговорили в Тростянці // Матеріали з ресурсного центру "Гурт". [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gurt.org.ua/news/recent/4730.

4. *Алексєєв В.* Упровадження інноваційної моделі управління комунальною власністю територіальних громад в Україні / В. Алексєєв // Економічний часопис-XXI. – 2007. – № 11–12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200715&n=11-12&y=2007.

5. *Алексєєв В.М.* http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_low/cgiirbis_64.exe?Z21ID= &I21DBN=EC&P21DBN=EC&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=fullwebr&C21COM =S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=M=&S21COLORTERMS=0&S21STR=Удосконалення управління комунальною власністю в Україні: теоретичні засади [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / В.М. Алексєєв. – К., 2005. – 22 с. – С. 16.

6. *Алиев Ровшан Байрамали оглы.* Направления эффективного управления муниципальной собственностью в Азербайджанской Республике / Алиев Ровшан Байрамали оглы. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.jurnal.org/articles/2009/ekon62.html.

7. *Биглова Г.Ф.* Управление государственной собственностью: учебно-методический комплекс / Г.Ф. Биглова. – Уфа: БАГСУ, 2008. – 65 с. – С. 30.

8. *Андреєва О.Ю.* Організаційні аспекти управління комунальними ресурсами міста / О.Ю. Андреєва // Проблеми системного підходу в економіці: Електронне наукове фахове видання. – 2012. – № 2. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2012_2/Andreeva_212.htm.

9. *Володькин В.П.* Научно-экономическое обоснование системы управления государственной собственностью : автореф. дисс. ... канд. экон. наук: 08.00.05. – СПб., 2000. – 20 с. – С. 1–2.

10. *Алексєєв В.* Досвід зарубіжних країн з питань управління власністю адміністративно-територіальних утворень та його адаптація в Україні / В. Алексєєв // Економічний часопис-XXI. – 2008. – № 11–12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.soskin.info/ea/2008/11-12/200811.html.

Отримано 20.10.2016

УДК 347.73:336.226

В.О. Рядінська,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ "СІМ'Я" В КОНТЕКСТІ ПРОБЛЕМ ОПОДАТКУВАННЯ[8]

Автором досліджується визначення поняття "сім'я" в нормативних актах та наукових працях в дореволюційний, радянський період та на сучасному етапі в Україні з метою формулювання цього поняття для цілей оподаткування як важливого аспекту сімейного оподаткування. Визначається доцільність віднесення до членів сім'ї осіб, які не пов'язані відносинами шлюбу, родинності чи усиновлення, а проживають спільно чи ведуть сумісне господарство. Аналізується зарубіжний досвід щодо сімейного оподаткування стосовно осіб, які ведуть фактичне позашлюбне співжиття (перебувають у конкубінаті). Визначено, що особи, які потребують утримання, до складу сім'ї при застосуванні сімейного оподаткування не включаються. Проаналізовано співвідношення понять "сім'я" та "домогосподарство", аргументовано їхню нетотожність. Сформульовано авторське визначення поняття "сім'я" для цілей оподаткування, застосування якого забезпечило б формування механізму сімейного оподаткування в Україні.

Ключові слова: *сімейне оподаткування, сім'я, домогосподарство, консолідований платник податків.*

Автором исследуется определение понятия "семья" в нормативных актах и научных трудах в дореволюционный, советский период и на современном этапе в Украине с целью формулировки этого понятия для целей налогообложения как важного аспекта семейного налогообложения. Определяется целесообразность отнесения к членам семьи лиц, не связанных отношениями брака, родства или усыновления, которые проживают совместно ведут совместное хозяйство. Проанализирован зарубежный опыт семейного налогообложения в отношении лиц, которые ведут фактическое внебрачное сожительство (находятся в конкубинате). Определено, что лица, требующие удержания, в состав семьи при применении семейного налогообложения не включаются. Проанализировано соотношение понятий "семья" и "домохозяйство", аргументирована их нетождественность. Сформулировано авторское определение понятия "семья" для целей налогообложения, применение которого обеспечило бы формирование механизма семейного налогообложения в Украине.

Ключевые слова: *семейное налогообложения, семья, домохозяйство, консолидированный налогоплательщик.*

The author studies determination of the concept "family" of regulations and scientific works during the pre-revolutionary, Soviet period and at the present stage in Ukraine for the purpose of the formulation of this concept for the purposes of the taxation as an important aspect of the family taxation. The feasibility of the reference to members of the family of persons which are not connected by the relations of scrap, relationship or adoption but live together and have joint house is determined. Foreign experience of

[8] Продовження. Початок у попередньому номері.

the family taxation concerning persons which conduct the actual illegitimate cohabitation is analyzed (live together in concubinage). Author's approach to the concept "family" for the purposes of the taxation which application would provide the formation of the mechanism of the family taxation in Ukraine is formulated.

Keywords: *family taxation, family, actual marriage relations, concubinage. psychological training.*

У попередніх публікаціях нами було приділено увагу доцільності запровадження в податкову систему України сімейного оподаткування як одному з аспектів реалізації принципу соціального орієнтування податкового регулювання для удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні і визначено, що розроблення механізму сімейного оподаткування в Україні неможливе без дослідження поняття "сім'я" та надання йому значення консолідованого платника податків [1, с. 190].

Наступним аспектом, на якому необхідно зосередити увагу під час розроблення поняття сім'ї як консолідованого платника податків для цілей сімейного оподаткування, є визначення того, хто належатиме до її членів залежно від родинності.

У Сімейному кодексі України відсутнє визначення поняття родинності. У юридичній науці під родинністю розуміють кровне споріднення – родинні зв'язки між людьми, що ґрунтуються на походженні однієї особи від іншої (кількох осіб, спільного пращура) [2, с. 535]. До категорії осіб, що походять від іншої особи, відносять пращурів та їх нащадків як чоловічої, так і жіночої статі (прадід, дід, мати, донька, онук, правнук тощо); до осіб, що походять від спільного пращура, належать рідні і двоюрідні брати та сестри, дядьки (тітки), племінники (племінниці). Крім того, розрізняють повноводну (походження від одних батьків) та неповноводну родинність (походження від одного батька або однієї матері) і т. ін. Усі такі особи пов'язані між особою відносинами родинності [2, с. 535]. Отже, постає питання – чи можливо вважати їх членами однієї сім'ї під час аналізування поняття "сім'я як консолідований платник податків"? Вважаємо, що відносини родинності суттєво впливають на визначення сім'ї як основної категорії сімейного права, проте для цілей оподаткування походження від одного пращура не може вважаться підставою для надання пільгового режиму оподаткування всім особам, які відповідно до положень сімейного права пов'язані відносинами родинності. Зарубіжний досвід свідчить, що в країнах, де застосовується сімейне оподаткування, під час визначення поняття сім'ї як консолідованого платника податків родинні зв'язки обмежуються виключно дітьми, при цьому лише неповнолітніми або недієздатними [3, с. 57]. Враховуючи, що введення сімейного оподаткування, як зазначалося нами раніше, зумовлено необхідністю виконання соціальних завдань держави, насамперед вирішенням демографічних проблем, то обмеження родинних зв'язків під час визначення поняття сім'ї як консолідованого платника податків для цілей оподаткування виключно дітьми (неповнолітніми та недієздатними) є доцільним і може застосовуватися в Україні.

За таких умов особливу увагу привертає питання віднесення до сім'ї як консолідованого платника податків одиноких осіб (вдів, вдівців, розлучених, самотніх тощо), на утриманні яких перебувають неповнолітні та недієздатні діти. Зарубіжна практика свідчить, що такі особи та їхні діти визнаються сім'єю з особливим статусом, яким при оподаткуванні надаються навіть більші пільги, ніж повним сім'ям (встановлюється більший неподатковий мінімум, присвоюється більш високий податковий коефіцієнт та ін.) [4, с. 40]. Крім того, необхідно

зосередити увагу на дітях, пов'язаних із одним з подружжя відносинами свояцтва (тобто дітях другого з подружжя від попереднього шлюбу або від іншого чоловіка/дружини). Зарубіжний досвід у цьому питанні свідчить, що такі діти в цілях оподаткування належать до тієї сім'ї, в якій вони проживають постійно, або за рішенням суду [4, с. 40].

О.Н. Савіна, пропонуючи введення сімейного оподаткування, наполягає на доцільності введення до складу сім'ї як консолідованого платника податків крім дітей ще й інших членів родини, які потребують утримання (літніх батьків, хворих і т. ін.) [5, с. 54]. Проте зарубіжний досвід свідчить про те, що такі особи до складу сім'ї під час застосування сімейного оподаткування не включаються, для них передбачено інші види зниження податкового тягаря – збільшується неоподатковуваний мінімум у випадку, коли особа досягла 65 років, а витрати, понесені у зв'язку з лікуванням, вираховуються із складу доходів, що підпадають під оподаткування і т. ін. [6; 7; 8; 9].

Запровадження сімейного оподаткування в Україні має ґрунтуватися на прогресивному досвіді країн із розвиненою економікою, тому не варто вводити додаткові елементи в такому оподаткуванні, оскільки їх застосування може призвести на практиці до виникнення небажаних наслідків. Так, за умов введення до складу сім'ї як консолідованого платника податків інших, крім дітей, членів сім'ї, пов'язаних відносинами родинності (наприклад, батьків), вимагатиме від українського законодавця розроблення інших критеріїв визначення сім'ї, основним із яких буде спільність проживання, що знову порушить питання щодо визначення як сім'ї осіб, що перебувають у фактичних шлюбних відносинах. Також у цьому випадку неминуче постане питання щодо доказування факту спільного проживання, ігнорування якого створить умови для ухилення від оподаткування. Крім того, не будемо забувати, що історично введення сімейного оподаткування обумовлено демографічними проблемами (необхідністю підтримання сімей для збільшення народжуваності), а не необхідністю підтримання непрацездатних, літніх чи інших осіб, що потребують утримання. Для таких осіб передбачено інші види податкових пільг та форми зменшення податкового тягаря, а отже, немає необхідності запроваджувати їх у механізм сімейного оподаткування.

Підсумовуючи зазначене вище, констатуємо, що при визначенні поняття сім'ї як консолідованого платника податків в Україні доцільно відмовитися від віднесення до сім'ї осіб, що перебувають у фактичних шлюбних відносинах, осіб, пов'язаних всіма відносинами родинності, та осіб, що потребують утримання, закріпивши статус сім'ї як консолідованого платника податків з метою запровадження сімейного оподаткування виключно для подружжя, що перебуває в офіційному шлюбі, їх неповнолітніх, недієздатних дітей, та дітей від інших чоловіка/дружини одного з подружжя, якщо вони проживають з цим подружжям, а також самотніх осіб, з якими проживають неповнолітні або недієздатні діти.

Розглянувши формулювання авторського визначення поняття сім'ї як консолідованого платника податків для цілей сімейного оподаткування, маємо звернути увагу на питання про співвідношення понять "сім'я" та "домогосподарство", оскільки в деяких роботах зазначені поняття ототожнюються (тобто науковці, які обстоюють запровадження сімейного оподаткування, визначають сім'ю як домогосподарство) [10, с. 308]. Зокрема, у законопроекті від 17 жовтня 2012 р. № 11358, поданому народним депутатом Лук'яновою К.Є., метою якого (згідно з пояснювальною запискою до цього законопроекту) є введення сімейного

оподаткування в Україні, пропонується визначати консолідованого платника податків як домогосподарство, а не як сім'ю [11; 12].

Поняття "домогосподарство" не має визначення в українському законодавстві. У Наказі Держкомстату "Про затвердження Методики проведення розрахунків основних показників обсягів виробництва продукції тваринництва у господарствах усіх категорій" від 5 серпня 2008 р. № 270 закріплювалося поняття домогосподарства як сукупності осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні (або його частині), ведуть спільне господарство, мають спільні витрати на утримання житла, харчування тощо, проте на сьогодні він втратив чинність [13]. На сучасному етапі в Україні у деяких нормативних актах використовується термін "домогосподарство", проте його визначення в них не міститься. Так, у Постанові Кабінету Міністрів України "Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива" від 21 жовтня 1995 р. № 848 закріплюється, що враховуючи конкретні обставини, рішення про призначення (непризначення) субсидії ухвалюється на підставі акта обстеження матеріально-побутових умов домогосподарства [14]. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1156 "Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії" розрахунок житлової субсидії здійснюється на основі показників доходів домогосподарства, і т. ін. [15].

В енциклопедичній літературі поняття "домогосподарство" визначається як господарство, що ведуть одна або кілька осіб, які мають спільне житло, з метою розширеного відтворення продуктів сфери матеріального та нематеріального виробництва або з метою відтворення робочої сили та розвитку особистості [16, с. 171; 17, с. 359]. У юридичній літературі поняття "домогосподарство" використовується у значенні, яке використовується в економіці. В економічній літературі домогосподарство визначається як економічний суб'єкт, який складається з одного або більшої кількості індивідів, що спільно здійснюють господарську діяльність та мають спільний бюджет [18, с. 158]; як економічну одиницю, котра виконує важливу роль у кругообігу ресурсів, що складається з однієї або кількох осіб, постачає економіку ресурсами і використовує отримані кошти для задоволення матеріальних та інших потреб [19, с. 68]; як невелику групу осіб, які спільно проживають в одному житловому приміщенні, ділять спільний побут, постачають на відповідні ринки різноманітні ресурси (працю, капітал, підприємницький хист) і спільно приймають економічні рішення стосовно формування своїх доходів та здійснення основних витрат з метою задоволення власних матеріальних та духовних потреб [20, с. 25].

З огляду на розмаїття визначень, що пропонуються науковцями, та враховуючи тенденції України до Євроінтеграції, Т.О. Кізима вважає доцільним поняття "домогосподарство" надавати, посилаючись на Систему національних рахунків, яка являє собою інформаційну систему показників і класифікацій, що містить якнайповніші дані про суб'єктів національних рахунків (в тому числі – домогосподарства) та розроблена відповідно до міжнародного стандарту системи національних рахунків, прийнятого в 1993 р. Комісією Європейських співтовариств, Міжнародним валютним фондом, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Організацією Об'єднаних націй і Світовим банком [20, с. 139]. Згідно із зазначеною Системою домогосподарства являють собою невеликі групи людей, що проживають в одному помешканні, повністю або частково об'єднують свої

доходи і майно, спільно споживають певні види товарів і послуг та до яких, з-поміж іншого, відносять осіб, які постійно або протягом тривалого часу живуть разом в житлових приміщеннях або в установах, в тому числі домашню обслугу, членів одного колективу, вихованців будинків дитини та інтернатів, військовослужбовців строкової служби, інвалідів в будинках інвалідів, членів релігійних конфесій (у товариствах, монастирях), пацієнтів лікарень, осіб, які утримуються у пенітенціарних установах, осіб, які постійно проживають в притулках та ін. [21, с. 6]. Тобто поняття "домогосподарство" та "сім'я" не можна ототожнювати, оскільки поняття "домогосподарство" є ширшим, ніж поняття "сім'я", адже включає не лише подружжя або осіб, пов'язаних відносинами спорідненості, але й інших осіб, що пов'язані одне з одним спільним господарством, які забезпечують економіку факторами виробництва і використовують зароблені на цьому кошти для поточного споживання товарів та послуг і заощадження з метою задоволення своїх майбутніх потреб.

Отже, використання поняття "домогосподарство" для визначення консолідованого платника податків з метою запровадження сімейного оподаткування в Україні як важливої складової принципу соціального орієнтування податкового регулювання системи оподаткування доходів фізичних осіб є невірним.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що поняття "сім'я" для цілей оподаткування можна сформулювати таким чином: "сім'я як суб'єкт оподаткування – консолідований платник податків для цілей сімейного оподаткування являє собою: 1) подружжя, їхніх неповнолітніх та недієздатних дітей (рідних, усиновлених та дітей від інших чоловіка/дружини одного з подружжя, якщо вони проживають з цим подружжям); 2) самотніх осіб, з якими проживають неповнолітні або недієздатні діти". Зазначену пропозицію доцільно реалізувати шляхом внесення до п. 14.1 ст. 14 ПК України пп. 14.1.227-2.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Рядінська В.О.* Принцип соціального орієнтування податкового регулювання як важливий аспект удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні (частина I) / В.О. Рядінська // Наука і правоохорона. – 2015. – № 3. – С. 189–199.

2. Цивільне право України : підручник : в 2-х кн. / за ред. О.В. Дзери, Н.С. Кузнєцової. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – Т. 1. – 736 с.

3. *Золотых А.С.* "Семейное налогообложение" зарубежный опыт / А.С. Золотых // SCI-ARTICLE. – 2014. – № 5. – С. 57–59.

4. *Бушуева О.А.* Семья – "консолидированная группа" в целях налогообложения доходов граждан / О.А. Бушуева // Альманах современной науки и образования. – 2013. – № 6. – С. 39–41.

5. *Грабовський М.* Система оподаткування в країнах Вищеградської групи: основні напрями реформ та їх значення для України / М. Грабовський // Економічний Часопис –XXI. – 2004. – № 11–12. – С. 42–51.

6. Grdnert Jochem. Geld vom Staat fьr Eltern: Steuervorteile und Familienleistungen. FALKEN Taschenbuch. Mьnchen, 1996.

7. Kaufmdnisches Lexikon: Wirtschaft fьr jedermann. Herausgeben von Paul Rump. Mьnchen, 1995.

8. Beck-Wirtschaftsberater: Lexikon der Betriebswirtschaft. Deutscher taschenbuchverlag, 1994.

9. Налогообложение США. Когда нужно заполнять налоговую декларацию в США [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://prohappylife.ru/kogda-nujno-zapolnyat-nalogovuyu-deklaraciyu-v-ssha/.

10. *Кузик О.* Аналіз поведінки домогосподарств в сучасних економічних теоріях / О. Кузик // Вісник Львівського університету. – 2009. – № 41. – С. 308–315.

11. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо зміни ставок податків № 11358 від 17 жовтня 2012 р. : поданий народним депутатом України Лук'яновою К.Є. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44701&pf35401=236599.

12. Пояснювальна записка до проекту закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо зміни ставок податків” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44701&pf35401=236684.

13. Про затвердження Методики проведення розрахунків основних показників обсягів виробництва продукції тваринництва у господарствах усіх категорій : Наказ Держкомстату від 5 серпня 2008 р. № 270 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TM039694.html.

14. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP950848.html.

15. Про новий розмір витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива у разі надання житлової субсидії : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1156-98-п.

16. Економічний енциклопедичний словник : в 2 т. / за ред. С.В. Мочерного. – Львів : Світ, 2005. – Т. 1. – 616 с.

17. Економічна енциклопедія : в 3 т. / ред. кол. : С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К. : Видавничий центр “Академія”, 2000. – Т. 1. – 864 с.

18. Політична економія : підручник / В.Г. Федоренко, О.М. Діденко, М.М. Руженський, О.Ф. Іткін / за наук. ред. д. е. н., проф. В.Г. Федоренка. – К. : Алерта, 2008. – 478 с.

19. *Кэмпебелл Р.* “Экономикс” / Р. Кэмпебелл, С. Макконнелл, Л. Брю Стенли. – М. : Республика, 1992. – С. 357–361.

20. *Кізима Т.О.* Домогосподарство як елемент економічної системи: сутність, еволюція та функції в умовах ринку / Т.О. Кізима // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – Вип. 3. – С. 22–36.

21. *Зятковський І.В.* Інституційні сектори економіки / І.В. Зятковський. – Тернопіль : ТДЕУ, 2006. – 34 с.

Отримано 19.09.2016

УДК 342.951

О.В. Тильчик,
кандидат юридичних наук, доцент

ІНСТИТУЦІЙНІ СПРОМОЖНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Стаття присвячена питанню наукового осмислення ролі Державної фіскальної служби України як суб'єкта детінізації економіки. Зроблено спробу визначення її інституційної спроможності в умовах розпочатих адміністративної та податкової реформ, та окреслено можливі шляхи підвищення ефективності діяльності із протидії тіньовій економіці, наслідки запровадження окремих організаційно-функціональних змін.

Ключові слова: *інституційні спроможності Державної фіскальної служби України, детінізації економіки, протидія тіньовій економіці, функції контролюючого органу.*

Статья посвящена вопросу научного осмысления роли Государственной налоговой службы Украины как субъекта детенизации экономики. Осуществлена попытка определения ее институциональной состоятельности в условиях начатых административной и налоговой реформ и очерчено возможные пути повышения эффективности деятельности по противодействию теневой экономике, последствия введения отдельных организационно-функциональных изменений.

Ключевые слова: *институциональная состоятельность Государственной налоговой службы Украины, детенизация экономики, противодействие теневой экономике, функции контролирующего органа.*

Paper is devoted to the issue of scientific understanding of the role of the State Fiscal Service of Ukraine as a subject of legalization economy. An attempt to determine its institutional capacity in terms of initiated administrative and tax reforms, and outlined possible ways to improve the effectiveness of countering shadow economy, the implications of some organizational and functional changes.

Keywords: *institutional capacity of the State Fiscal Service of Ukraine, legalization of the economy, combating the shadow economy, the functions of supervisory authority.*

Розвиток України у напрямі становлення як правової держави з європейськими стандартами життя, соціального забезпечення, економічної безпеки, привабливими інвестиційними умовами вимагає проведення системних реформ, складовою яких є підвищення якості інституційного забезпечення правового захисту економіки та ефективна протидія її тінізації. У зв'язку із чим, останні десять років активно обговорюються проблеми вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності контролюючих органів України, розмежування контрольної та правоохоронної функцій у їх діяльності, обмеження щодо застосування заходів адміністративного впливу тощо. Значна кількість передвиборчих програм кандидатів на зайняття політичних посад містить власне бачення на розв'язання зазначених проблем, що не виключає можливості та необхідності побудови врешті-

решт оптимальної інституційної моделі, за якої забезпечувалися б інтереси як держави, так і платників податків.

Окремі аспекти правового забезпечення детінізації економіки розглядали у своїх працях О.О. Бандурка, В.Т. Білоус, З.С. Варналій, В.М. Попович, О.П. Рябченко та інші. Водночас нині гостро стоїть питання формування ефективної системи суб'єктів протидії тіньовій економіці з урахуванням пришвидшення реформування правоохоронної складової протидії загрозам національній безпеці України. Зазначене зумовлено складною економічною та політичною ситуацією в Україні, що суттєво обмежує можливості фінансування кардинальних організаційно-структурних змін, вимагає забезпечення мобільності та оперативності чинних інституцій тощо.

Метою цієї публікації є спроба аналізу сучасного стану інституційної спроможності Державної фіскальної служби України як суб'єкта детінізації економіки та розробка пропозицій щодо можливих шляхів підвищення ефективності її діяльності. При цьому необхідно враховувати науково обґрунтовані комплексні заходи, проголошені та частково впроваджені під час перших етапів адміністративної і податкової реформ, позитивно сприйняті як Європейською спільнотою, так і вітчизняним бізнесом, громадянами України.

Реформування податкової системи в цілому та суб'єкта владних повноважень, що забезпечує реалізацію податкової та митної державної політики, останні роки незалежності України постійно обговорюється в наукових та політичних колах, особливо часто при цьому згадується про необхідність розмежування контрольної та правоохоронної діяльності цього суб'єкта.

Запропоновані способи досягнення цієї мети знайшли відображення в низці законопроектів, що були ініційовані Урядом, окремими правоохоронними органами, які не підтримувалися Верховною Радою України, оскільки не відповідали Указам Президента України, Коаліційній угоді та не вирішували проблеми захисту фінансово-економічних інтересів держави. У зазначених проектах йшла мова або про створення окремого органу (наприклад, служби фінансових розслідувань, фінансової поліції тощо), що забезпечуватиме протидію злочинам зазначеного виду, або про передачу повноважень від відповідних структур Державної фіскальної служби України до діючих відомств, що здійснюють розкриття та розслідування окремих економічних злочинів, зокрема, до Національної поліції України (департаменту захисту економіки), Служби безпеки України, інших держаних органів.

Необхідність розв'язання наявних проблем у відносинах "держава-бізнес" з урахуванням задекларованих векторів руху та першочергових пріоритетів сталого розвитку України є очевидною. Як і те, що інституційне реформування ДФС України на виконання Стратегії сталого розвитку "Україна 2020" та розробленого з урахуванням рекомендацій МВФ Плану інституційних змін діяльності ДФС України має здійснюватися із дотриманням основних принципів, зокрема забезпечення поступовості, а не ситуативності такого реформування [1].

Посилення безпекової складової України у сфері економіки та реформування відповідних структур не можливо без об'єктивної оцінки сучасного стану діяльності відповідних підрозділів, вихідним завданням яких є протидія тінізації економіки. Аналіз ефективності діяльності ДФС України щодо детінізації економіки слугує підґрунтям для визначення вектору подальшого реформування та посилення задекларованої інституційної спроможності з урахуванням усіх супровідних ризиків.

Слід зазначити, що за оцінками відомих експертів, реформи окремих державних інституцій створили короткочасний видимий ефект, а для їх завершення необхідно значні грошові трати. Якщо буде зроблено вибір на користь проектів

створення окремого центрального органу виконавчої влади, на який покладатимуться функції здійснення фінансових розслідувань, навряд чи можна розраховувати на уникнення значних часових та матеріальних затрат.

Наприклад, фінансування створеного у 2015 році Національного антикорупційного бюро України становило 247 882 000 грн, у тому числі на оплату праці 160 536 200 грн. У 2016 році витрати на утримання склали 488 565 800 грн та 203 372 500 грн відповідно. Створення у 2015 році Національного агентства з питань запобігання корупції вимагало виділення бюджетних коштів у сумі 109 313 600 грн, в тому числі на оплату праці – 60 043 700 грн. У 2016 році обсяг фінансування склав – 486 452 600 грн та 63 736 400 грн відповідно. Витрати на утворення Національного агентства з питань виявлення розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, склали: 25 349 600 грн та 14 804 600 грн відповідно [2].

Водночас варто вказати, що прогнозовані надходження до Державного бюджету від конфіскації коштів та реалізації майна на підставі рішення суду за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, становить 7 746 980 000 грн. Таким чином, витрати на оплату праці зазначених органів без урахування витрат на правосуддя становлять 3,6 % від очікуваних надходжень. Витрати на оплату праці у ДФС України становлять 3 468 351,6 тис. грн, що складає усього 0,6 % від прогнозованих податкових надходжень, які у 2016 році прогнозуються на рівні 501 339 304 500 грн. без урахування коштів, отриманих у результаті надання адміністративних послуг, реалізації майна конфіскованого за рішенням суду. Наведені показники доводять ефективність діяльності ДФС України як цілісного інституційного утворення, у складі якого діють правоохоронні підрозділи [2].

Нині, оцінюючи ефективність діяльності підрозділів податкової міліції в аналітичних матеріалах, заявах щодо обґрунтування проектів реформування цього структурного підрозділу ДФС України, представники суміжних відомств та парламентарі виділяють такі показники:

– скорочення кількості досудових розслідувань, які закінчилися передачею відповідних матеріалів до суду, у порівнянні з попередніми роками;

– збільшення кількості кримінальних проваджень, відкритих за ухилення від сплати податків, зборів, що були закриті за відсутністю складу злочину;

– низька питома вага завершених кримінальних проваджень у справах про ухилення від сплати податків, зборів, що передано до суду з обвинувальними висновками або пропозиціями звільнити від відповідальності, у порівнянні з минулими роками;

– диспропорційність відшкодування до бюджету збитків державі за злочини у сфері оподаткування податковою міліцією у порівнянні із витратами на її утримання.

При формуванні наведених показників оцінці підлягає лише діяльність податкової міліції з виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень у сфері оподаткування, що використовується як основний аргумент на користь її ліквідації, передачі повноважень іншим правоохоронним структурам [3].

Не заперечуючи необхідності підвищення ефективності діяльності податкової міліції у зазначеному напрямі, варто звернути увагу на те, що частка відшкодування збитків державним інтересам до бюджетів, забезпечена податковою міліцією, у 14 разів перевищує сумарний внесок у відповідному напрямі структурних підрозділів інших органів (МВС, СБУ).

Слід зазначити, що показники наведені для ілюстрації неефективності діяльності чинної інституції (податкової міліції в структурі ДФС України) одночасно використовуються для обґрунтування створення окремого правоохоронного органу. У зв'язку із чим виникає логічне запитання: як неефективний правоохоронний підрозділ може перетворитися на ефективний правоохоронний орган?

Варто зауважити, що наведені аргументи неефективності діяльності податкової міліції містять певні прорахунки в методології оцінки її діяльності, коли її розглядають як самостійну інституцію, а не сукупність структурних підрозділів ДФС України, що мають відповідні координаційні (однак не субординаційні) зв'язки між собою та іншими структурними підрозділами ДФС України. Зазначені прорахунки призводять до того, що дослідники залишають поза увагою адміністративно-попереджувальну та забезпечувальну діяльність.

Так, у 2015 році оперативними підрозділами податкової міліції з незаконного обігу було вилучено підакцизних товарів на суму 1 186 600 000 грн, припинено діяльність 118 незаконних виробництв підакцизних товарів [4].

У наслідок діяльності щодо аналізу інформації, внесеної до інформаційно-аналітичних баз та систем ДФС України, інших державних та правоохоронних органів, упереджено незаконному формуванню схем тінізації ПДВ на суму 10,9 млрд грн. У результаті аналітичної діяльності оперативних підрозділів направлено листи про скасування свідоцтв платника ПДВ, скасування договорів електронного цифрового підпису, що дозволило у 2015 році припинити діяльність 60 конвертаційних центрів, збитки від діяльності яких склали 3,2 млрд грн [4].

Вже за перше півріччя 2016 року припинено протиправну діяльність 50 конвертаційних центрів, збитки від діяльності яких склали 3 млрд грн. У зазначений період за ініціативою оперативних підрозділів проведено документальні перевірки 517 підприємств реального сектору економіки – користувачів послуг конвертаційних центрів та фіктивних фірм та відшкодовано 582,4 млн грн. [4].

Моніторинг оперативними підрозділами податкової міліції ризикових зовнішньоекономічних операцій суб'єктів ЗЕД з підприємствами, зареєстрованими в офшорних зонах та країнах з пільговим оподаткуванням і відбір ризикових експортерів та імпортерів товарно-матеріальних цінностей дозволив забезпечити відшкодування до бюджету в сумі 3,1 млн грн.

Зазначені показники було досягнуто за рахунок внутрішньоорганізаційної взаємодії підрозділів податкової міліції із підрозділами аудиту, обслуговування платників податків, контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів, центром сертифікації ключів електронного цифрового підпису.

Зовнішні зв'язки між ДФС України та новоствореним органом фінансових розслідувань, у випадку прийняття відповідного рішення, вимагатимуть визначення форм (індивідуальних актів управління) взаємодії. При цьому варто враховувати законодавчу невизначеність обов'язковості виконання ДФС України рішень інших органів публічного адміністрування.

Наявність у складі ДФС України структурних підрозділів, які наділені правом застосовувати заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та вогнепальну зброю, дозволяє виконувати низку специфічних функцій, у тому числі у районі проведення АТО. За даними ДФС України, лише у 2-му півріччі 2015 року співробітниками Головного міжрегіонального управління оперативного забезпечення зони проведення АТО в результаті проведення спільних заходів з правоохоронними органами було упереджено незаконний перетин товарно-матеріальних цінностей на загальну суму 9 770 000 грн [4].

Водночас існуючі законопроекти щодо створення окремої правоохоронної (іншої демілітаризованої структури) чи передача її до інших органів загрожує втратою засобів реалізації зазначеного державного завдання. Оскільки на сьогодні правом перебувати та забезпечувати захист економічних та інших інтересів держави на лінії розмежування АТО наділені саме підрозділи ДФС України. Запровадження наведених змін потребуватиме значних часових та ресурсних витрат, які призведуть до втрати мобільності та можливості оперативного реагування в умовах ускладненої оперативної обстановки, посилення загроз національній безпеці України.

Підсумовуючи, слід зробити такі висновки. З метою підвищення інституційної спроможності Державної фіскальної служби України, варто використати підхід, що ґрунтуватиметься на таких вихідних засадах.

1. Визнання необхідності розв'язання наявних проблем у відносинах "держава-бізнес" з урахуванням задекларованих векторів руху та першочергових пріоритетів сталого розвитку України.

2. Оновлення правового інструментарію ДФС України як суб'єкта протидії тіньовій економіці в напрямі використання попереджувального впливу на зміну каральному.

3. Використання існуючих елементів системи суб'єктів протидії тінізації економіки з урахуванням єдності їх мети, завдань та виконуваних функцій, що дозволить зберегти її цілісність, тощо.

Варто зазначити, що в наступній публікації буде висвітлено основні положення комплексного підходу до інституційного забезпечення детінізації економіки, обґрунтування його переваг та ризики запровадження альтернативної моделі реформування, зокрема, ліквідації підрозділів, діяльність яких спрямована на реалізацію правоохоронної функції у структурі ДФС України тощо. Окреслені напрями слугуватимуть підґрунтям подальших досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

2. Про Державний бюджет України на 2016 рік : Закон України від 25.12.2015 № 928-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016 – № 5. – Ст.54.

3. Про Фінансову поліцію : Проект закону України від 15 березня 2016 року № 4228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400.

4. Звіт про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015–2016 рр. від 19 січня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf.

Отримано 07.09.2016

УДК 347.77

С.П. Филь,
здобувач ДНДІ МВС України

ЗАХИСТ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА МИТНОМУ КОРДОНІ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ ГАРМОНІЗАЦІЇ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті аналізуються норми розділу XIV "Сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України" Митного кодексу України та Регламенту Ради ЄС 608/2013 від 12 червня 2013 р. про митний контроль за дотриманням прав інтелектуальної власності. Визначаються основні відмінності між національним та європейським законодавством в частині митного захисту прав інтелектуальної власності. Для їх подолання надаються пропозиції та доповнення до вітчизняної митної законодавчої бази.

Ключові слова: *захист прав інтелектуальної власності, Митний кодекс України, Регламент Ради ЄС, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.*

В статье анализируются нормы раздела XIV "Содействие защите прав интеллектуальной собственности при перемещении товаров через таможенную границу Украины" Таможенного кодекса Украины и Регламента Совета ЕС 608/2013 от 12 июня 2013 о таможенном контроле за соблюдением прав интеллектуальной собственности. Определяются основные различия между национальным и европейским законодательством в части таможенной защиты прав интеллектуальной собственности. Для их преодоления предоставляются предложения и дополнения в отечественную таможенную законодательную базу.

Ключевые слова: *защита прав интеллектуальной собственности, Таможенный кодекс Украины, Регламент Совета ЕС, Соглашение об ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.*

Paper analyzes the rules of Section XIV "Promoting intellectual property rights protection when moving goods across the customs border of Ukraine" of the Customs Code of Ukraine and the Regulation (EU) No 608/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 concerning customs enforcement of intellectual property rights. The basic distinction between national and European legislation in terms of customs protection of intellectual property rights. To overcome them several suggestions and amendments to the national customs legislation are provided.

Keywords: *intellectual property rights, the Customs Code of Ukraine, Council Regulation EC, Association Agreement between Ukraine and the European Union.*

Застосування адміністративних процедур на митному кордоні для захисту прав інтелектуальної власності (далі – ПІВ) визначене нормами міжнародної Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРІПС) 1994 р., що керується Світовою організацією торгівлі (далі – СОТ) [1]. Угода ТРІПС вимагає від країн – членів СОТ установлювати справедливі й рівні для всіх процедури захисту ПІВ, які не будуть необґрунтовано обтяжливими, складними

або витратними, а також не обмежуватимуться в часі для вжиття дій. Так, 5 лютого 2008 р. у Женеві Україна підписала Протокол про приєднання до Угоди про створення СОТ, який набув чинності на території нашої держави 16 травня 2008 р. [2].

Як член СОТ Україна поступово імплементувала до національного законодавства норми, пов'язані із захистом прав інтелектуальної власності на митному кордоні, а саме Регламент Ради Європейського Союзу № 1383/2003 про митні заходи щодо товарів з підозрою на порушення певних ПІВ та заходи, що мають уживатися до товарів, які порушують такі права.

У світлі економічного, комерційного і законодавчого розвитку та для посилення контролю за дотриманням ПІВ митницями, а також з метою забезпечення належної правової визначеності 12 червня 2013 р. Європейський Парламент та Рада ЄС в місті Страсбург прийняли новий Регламент ЄС № 608/2013 з питань митного забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності (далі – Регламент ЄС № 608/2013) [3], припинивши дії Регламенту Ради ЄС № 1383/2003.

У процесі євроінтеграції України шляхом впровадження європейських стандартів життя та виходу нашої держави на провідні позиції у світі, вихід на міжнародні ринки, насамперед на ринок Європейського Союзу (далі – ЄС), актуальним завданням сьогодення є проведення реформи захисту ПІВ.

Підписана 27 червня 2014 р. у місті Брюссель Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає істотних коригувань регуляторних практик України, зокрема у сфері захисту прав інтелектуальної власності [4]. Для забезпечення гармонізації національного законодавства до законодавства ЄС уряд власним розпорядженням від 17 вересня 2014 року № 847-р затвердив план основних заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-2017 рр. [5]. Пізніше український уряд затвердив розпорядженням від 22 квітня 2015 р. № 391-р перелік актів законодавства ЄС у сфері оподаткування, митних питань та сприяння торгівлі, імплементація яких здійснюється згідно із схваленими планами [6]. Для гармонізації питань захисту ПІВ на митному кордоні згідно зазначеного переліку Україна зобов'язалась імплемінтувати Регламент ЄС № 608/2013 та Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) № 1352/2013 від 4 грудня 2013 р., яким встановлюються форми документів, передбачені Регламентом (ЄС) № 608/201.

В 2016 р. Кабінет Міністрів України доповнив прийняте урядове розпорядження від 17 вересня 2014 року № 847-р планом заходів з імплементації розділу IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею" Угоди про асоціацію на 2016–2019 рр., затвердженого розпорядженням від 18 лютого 2016 р. № 217-р, в якому відповідно до п. 38 цього Плану Міністерство фінансів України спільно з Державною фіскальною службою та Державною службою інтелектуальної власності до кінця 2018 р. зобов'язані імплементувати Регламент ЄС № 608/2013 та Регламент Комісії ЄС 1352/2013 від 4 грудня 2013 р. [7].

Досвід країн-членів Європейського Союзу з питань митного забезпечення захисту ПІВ вивчали такі науковці як І.М. Бенедисюк, Н.В. Волкова, В.П. Жванова, У.В. Кмецінська, І.М. Коросташова, Ю.О. Медвідь, Е.С. Молдаван, О.О. Пунда, В.О. Хома, Г.О. Швець, О.В. Яковенко тощо. Однак, незважаючи на доволі широкий спектр дослідження науковцями цього питання, фрагментально розкритими залишаються питання відповідності норм національного митного законодавства стосовно захисту права інтелектуальної власності європейським стандартам та вимогам, що детермінує актуальність обраної теми дослідження.

Ось чому метою статті є порівняльний аналіз норм розділу XIV "Сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний

кордон України" Митного кодексу України (далі – МК України) та Регламенту Ради ЄС 608/2013 від 12 червня 2013 р. про митний контроль за дотриманням прав інтелектуальної власності; визначення основних відмінностей між національним та європейським митними законодавством в частині митного захисту ПІВ; запропонування рекомендацій та доповнень до законодавчої бази для подолання вказаних проблем.

Усвідомлюючи всю важливість результатів творчої та інтелектуальної діяльності для розвитку культури та її різноманітності, для сприяння дослідженням, інновації та створенню нових підприємств, зокрема малого та середнього бізнесу, та з метою закриття доступу до ринків контрафактних та піратських товарів та опанування незаконної торгівлі без шкоди для легальної, ЄС ініціював розроблення єдиних правових заходів для створення належної нормативно-правової бази для боротьби проти порушень ПІВ на всій території Євросоюзу.

Нині на території Євросоюзу прийнятий оновлений Єдиний митний кодекс ЄС, затверджений Регламентом Ради ЄС № 952/2013 від 9 жовтня 2013 р. [8]. Не дивлячись на те, що цей кодекс прийнятий ще в 2013 р., його основна частина положень набула чинності тільки з 1 червня 2016 року. Новий митний кодекс передбачає поступовий перехід Євросоюзу на єдину митну систему ЄС і створення єдиних баз даних для країн-членів ЄС до 2020 р. Вищезгаданий кодекс встановлює загальні митні правила і процедури, які забезпечують здійснення торгівлі товарами між ЄС з іншими країнами, а для забезпечення захисту ПІВ. Незважаючи на існування кодифікованого акту питання забезпечення дотримання ПІВ на митному кордоні в ЄС регламентується додатково прийнятим не кодифікованим актом – Регламентом ЄС № 608/2013, який вступив в дію з 1 січня 2014 р. [3].

Деякою мірою слід погодитись з позицією науковців І. Бенедисюка, Б.І. Бабанка, О.В. Миронової, О.О. Пунди, Е.С. Молдована, які стверджують, що механізм захисту ПІВ митними органами на території ЄС гармонізований у всіх країнах-членах ЄС [9, с. 16–20; 10, с. 66–71; 11, с. 111–114].

Незважаючи на те, що Регламент встановлює єдиний підхід митного захисту ПІВ, він не впливає на національне законодавство або законодавство ЄС щодо інтелектуальної власності або закони держав-членів, пов'язані з кримінально-процесуальними процедурами. Також, він не встановлює розмір тп вид адміністративних стягнень за порушення митних правил за фактом ввезення або вивезення товарів, що порушують ПІВ.

На відміну від ЄС в Україні питання щодо сприяння захисту ПІВ під час переміщення товарів через митний кордон України регламентується положеннями розділу XIV "Сприяння захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України" МК України 2012 р. [12, ст. 397–403]. Прийнятий МК України є імплементацією положень Угоди ТРІПС щодо захисту ПІВ та відтворенням норм законодавства Євросоюзу щодо запобігання порушенням ПІВ та боротьби з контрафактним та піратськими товарами. Що стосується сфери застосування Регламенту ЄС № 608/2013, то він визначає основні умови і процедуру дій європейських митних органів, при переміщенні товарів, які підозрюються у порушенні права інтелектуальної власності, підлягають, або повинні підлягати під дію митного нагляду або митного контролю на митній території ЄС [3, ст. 1].

Так у МК України визначають наступні терміни: "об'єкт права інтелектуальної власності", "правовласник", "контрафактні товари" [12, ст. 4]. В сучасному МК України до об'єкті ПІВ відносять об'єкти авторського права і суміжних прав,

винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки, географічні зазначення (зазначення походження товарів) та сорти рослин.

На відміну від МК України Регламент ЄС № 608/2013 розширює цей перелік об'єктів ПІВ, на які поширюється захист митниць. До них відносяться товарні знаки; авторські права та суміжні права; патентні права (винаходи, корисні моделі); промислові зразки; комерційні найменування; географічні зазначення; сертифікати лікарських засобів і рослин; сорти рослин; топографія напівпровідникового вироби [3, ст. 2].

Окрім визначення поняття "право інтелектуальної власності" "контрафактні товари" та "правовласник" в Регламенті ЄС № 608/2013 тлумачить поняття "торгова марка", "промисловий зразок", "найменування місця походження товару", "піратські товари", "товари, що підозрюються у порушенні права інтелектуальної власності", "заява", "національна заява", "Союзна заява", "заявник", "утримувач рішення", "утримувач товарів", "декларант", "знищення", "митна територія Європейського Союзу", "випуск товарів", "мала партія", "швидкопсувні товари" та "виключна ліцензія".

Нині серед науковців найбільш дискусійними залишаються питання щодо звуженого переліку об'єктів ПІВ, який визначає національний законодавець на відміну від європейського, та відсутності поняття в національному митному законодавстві піратських товарів [13, с. 44–48; 14, с. 40–44]. Оскільки тільки в Законі України "Про авторське право і суміжні права" закріплено визначенні поняття "піратсво", яке визначає порушення авторського права і суміжних прав, тобто опублікування, відтворення, ввезення на митну територію України, вивезення з митної території України і розповсюдження контрафактних примірників творів [15, ст. 50]. Таке тлумачення дає можливість визначити піратство як контрафактні товари.

Для усунення цієї прогалини народними депутатами та на виконання Угоди про асоціацію й плану заходів зареєстровано законопроект "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України" від 06.05.2016 № 4614 [16]. Оприлюднений законопроект пропонує: 1) розширити перелік об'єктів ПІВ, захист яких здійснюватиметься під час переміщення товарів через митний кордон України, а саме: фірмові найменування, та компонування (топографії) інтегральних мікросхем; 2) надати нове визначення термінам "товари, що порушують права інтелектуальної власності", "контрафактні", "піратські товари" та "інші товари, що порушують права інтелектуальної власності"; 3) розширити коло осіб, які можуть звернутися за захистом прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України; 4) розширити перелік митних режимів, при поміщені у які до товарів застосовуються заходи захисту прав інтелектуальної власності; 5) не застосовувати заходи щодо захисту прав інтелектуальної власності до так званого "паралельного імпорту" та до товарів, що переміщуються через митний кордон України у митному режимі транзиту; 6) передбачити можливість встановлення механізму застосування гарантій з метою запобігання недобросовісному використанню прав інтелектуальної власності при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності; 7) посилити заходи щодо запобігання та протидії переміщенню контрафактних товарів у міжнародних поштових відправленнях або міжнародних експрес-відправленнях, зокрема шляхом запровадження особливого порядку знищення невеликих партій товарів, щодо яких існує підозра у порушенні прав інтелектуальної власності; 8) запровадити можливість дострокового випуску товарів, митне

оформлення яких призупинено за підозрою у порушенні прав інтелектуальної власності.

З огляду на такий позитивний намір законодавця удосконалити захист ПІВ органами доходів та зборів України ми не можемо відмітити прогалини, які пов'язані в першу чергу із виключенням в переліку об'єктів ПІВ сертифікатів лікарських засобів і рослин. Також законотворчі виключають поняття "мала партія" та "швидкопсувні товари", що створює неоднозначність при вирішенні спорів. Адже, визначивши понять "мала партія" – поштовий або кур'єрський вантаж, який містить три одиниці або менше, або має загальну вагу менше двох кілограм, та "швидкопсувні товари" – товари, які можуть зіпсуватися у разі їх тримання строком до 20 днів з дати призупинення випуску або затримання допомогло б уникнути конфліктів між правовласниками та органами доходів та зборів. Виходячи з чого пропонуємо внести відповідні зміни до МК України.

Також Регламент ЄС № 608/2013 запроваджує єдині інформаційні ресурси обміну інформацією та даними між митними органами для всіх країн-членів ЄС. Даними та інформацією, необхідно обмінюватися оперативно з метою ефективної боротьби з поставками товарів, що порушують ПІВ. Такі дані та інформація можуть стосуватися конфіскації, тенденцій та загальної інформації про ризики, в тому числі щодо товарів, які транзитуються через територію ЄС, і які походять з або призначені для перевезення на території третіх країн [3, ст. 22].

Наша країна підтримує таку позицію і в указаному вище законопроекті включає це положення у вигляді: "Інформація про об'єкти права інтелектуальної власності, зареєстровані в митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону, доводиться до органів доходів і зборів через інформаційні системи центрального органу виконавчої влади". Більше того, для забезпечення ідентифікації товарів, що порушують ПІВ, митниці можуть використовувати додаткові інформаційні ресурси [16].

Варто наголосити на ще одній відміності національного законодавства від європейського, яка дозволяє митному органу повідомити заявника про своє рішення щодо задоволення або відхилення заяви протягом 30 робочих днів з моменту отримання такої заяви. У випадку відхилення, митниці повині вказувати причини свого рішення та надати інформацію про процедуру оскарження [3, ст. 9]. В українському законодавстві цей строк встановлений сумарно не більше 20 робочих днів.

Продовжуючи аналіз цих актів, відмічаємо їх схожість в частині строку подачі митниками повідомлення про призупинення випуску або затримання товарів (становить 10 робочих днів) та стосовно питання знищення товарів, що порушують ПІВ здійснюється тільки за згодою правовласника. Перед знищенням товару, компетентні органами можуть брати зразки. Зразки, взяті напередодні знищення, можуть бути використані в освітніх цілях. Правда, у визначеному законопроекті пропонується більш широко викласти поняття "освітні цілі" у вигляді "навчальних цілях та для забезпечення інформування громадськості про товари, які порушують права інтелектуальної власності". Усвідомлюючи можливу шкоду від контрафактних і піратських товарів як здоров'ю так і навколишньому середовищу регулярне інформування про розмір й небезпеку таких товарів є вкрай необхідною для обізнаності суспільства. До того ж, на нашу думку, необхідно на законодавчому рівні закріпити обов'язковість для органів і зборів звітувати про щорічний обсяг ввезених та вивезених підроблених товарів.

До речі, на нашу думку, досить вдало зазначено у Регламенті, що вразі втрати чинності права інтелектуальної власності митні органи не вживають жодних заходів. На жаль, у вітчизняному законодавстві таке положення відсутнє.

В українському митному законодавстві на відміну від ЄС відсутні положення щодо зупинення митного оформлення та знищення невеликих партій товарів, що пересилаються на митну територію України в міжнародних поштових відправленнях або міжнародних експрес-відправленнях та дострокового випуску товарів, митне оформлення яких зупинено за підозрою у порушенні ПІВ. Їх прийняття також пропонують автори зазначеного законопроекту [16, ст. 400-1 та 401-1]. Більше того, вони прагнуть надавти більше повноважень керівникам органів доходів і зборів України для прийняття рішення про достроковий випуск товарів, митне оформлення яких зупинено за підозрою у порушенні ПІВ. Також у разі наявності підстав, рішення про зупинення митного оформлення та намір застосування процедури знищення невеликих партій товарів приймає керівник органу доходів і зборів [16, ст. 400 та 400-1].

Слід зауважити, що строк імплементації Регламенту ЄС № 608/2013 зазначений в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, й становить 3 роки з дати набрання чинності цією Угодою. Ось чому внесений на розгляд у Верховну Раду України законопроект від 06.05.2016 № 4614, що вразі його прийняття, він вступає в силу через три роки з дня набрання чинності Угоди.

Враховуючи вищенаведене, можемо зробити висновок, що започаткований процес гармонізації національного законодавства стандартам ЄС в Україні почався шлях адаптації вітчизняного законодавства у сфері інтелектуальної власності до права ЄС та положень Угоди про асоціацію.

Наближення митного законодавства до норм Євросоюзу з питань захисту ПІВ дозволить привести національну систему захисту ПІВ у процесі зовнішньо-економічної діяльності у відповідність до відповідних Регламентів ЄС, сприятиме підвищенню рівня запобігання та протидії переміщенню через митний корон контрафактних та піратських товарів. Також, викладені положення норм МК України та Регламенту ЄС № 608/2013 щодо митних заходів сприяння захисту ПІВ будуть корисними для практичної діяльності органів доходів і зборів, а також для подальших наукових досліджень цього питання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності від 15.04.1994 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84 – 503 с. – Ст. 2989.

2. Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі від 05.02.2008 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 24 – 161 с. – Ст. 970.

3. Regulation (EU) № 608/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 concerning customs enforcement of intellectual property rights and repealing Council Regulation (EC) № 1383/2003 // Official Journal of the European Union.–29 June 2013. – № L 181. – p. 15–34.

4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75., т. 1 – 83 с. – Ст. 2125.

5. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – С. 178. – Ст. 2197.

6. Про схвалення розроблених Міністерством фінансів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС у сфері оподаткування, митних питань та сприяння торгівлі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2015 р. № 391-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 34. – С. 150. – Ст. 1018.

7. Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лютого 2016 року № 217-р. // Офіційний вісник України. – 2016. – № 26. – С. 72. – Ст. 1044.

8. Regulation (EU) № 952/2013 of the European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code // Official Journal of the European Union.–10 October 2013. – № L 269. – p. 1–101.

9. Бенедисюк И. Усовершенствование механизмов защиты прав интеллектуальной собственности в Европейском союзе как ориентир для Украины/ И. Бенедисюк // Закон и жизнь (Legea _i viaca). – 2015. – № 1. – С. 16–20.

10. *Бабенко Б.І.* Особливості правового регулювання захисту об'єктів права інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України / Б.І. Бабенко, О.В. Миронов // Митна безпека. – 2014. – № 2. – С. 66–71.

11. *Пунда О.О.* Митне забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності: досвід Європейського союзу / О.О. Пунда, Е.С. Молдован, В.П. Жданова // Науковий вісник гуманітарного університету. Сер.: юриспруденція. – 2014. – № 9-2. Т. 1. – С. 111–114.

12. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – 9 с. – Ст. 1175.

13. *Медвідь Ю.О.* Порівняння основних положень законодавства України та ЄС у сфері сприяння захисту прав інтелектуальної власності митними органами / Ю.О. Медвідь // Охорона та захист прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України : матеріали круглого столу (м. Хмельницький, 16 жовт. 2014 р.). – Хмельницький, 2014. – С. 44–48.

14. *Капіца Ю.* Питання наближення митного законодавства України з захисту прав інтелектуальної власності до законодавства Європейського Союзу / Ю. Капіца // Інтелектуальна власність. – 2006. – №1. – С. 40–44.

15. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23 грудня 1993 року № 3792-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 13. – Ст. 64.

16. Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України : Проект Закону України від 06.05.2016 № 4614 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59005.

Отримано 01.09.2016

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 351.741:159

В.Г. Бабенко,
кандидат педагогічних наук, доцент
В.П. Остапович,
кандидат юридичних наук

ПСИХОЛОГІЧНА ГОТОВНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ДО ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ

У статті розглянуто окремі психолого-педагогічні аспекти вогневої підготовленості працівників Національної поліції України. Досліджено специфіку підготовки й готовності поліцейських до виконання пострілу, проаналізовано й обґрунтовано медичну, педагогічну, психологічну й законодавчу складові, на основі яких було окреслено і визначено стан готовності поліцейських до використання та застосування табельної вогнепальної зброї.

Ключові слова: *вогнева підготовка, працівники поліції, вогнепальна зброя, акомодація зору, готовність до застосування зброї.*

В статье рассмотрены отдельные психолого-педагогические аспекты огневой подготовленности работников Национальной полиции Украины. Исследована специфика подготовки и готовности полицейских к производству выстрела, проанализировано и обосновано медицинскую, педагогическую, психологическую и законодательную составляющие, на основании которых было обозначено и определено состояние готовности полицейских к использованию и применению табельного огнестрельного оружия.

Ключевые слова: *огневая подготовка, работники полиции, огнестрельное оружие, аккомодация зрения, готовность к применению оружия.*

Several psychological and pedagogical aspects of fire preparedness of the employees of the National Police of Ukraine are examined in the paper. The specificity of preparation and readiness of policemen is investigated to firing a shoot, it is analyzed and reasoned medical, pedagogical, psychological and legislative components on which basis it was outlined and defined the readiness of policemen condition to the use and application of table shooting-iron.

Keywords: *fire preparation, policemen, shooting-iron, accommodation of sight, readiness to application of weapon.*

Діяльність працівників поліції міжрегіональних і територіальних органів і підрозділів дуже часто пов'язана з необхідністю застосування заходів примусу, вид та інтенсивність застосування яких визначаються з урахуванням конкретної ситуації, характеру правопорушення й індивідуальних особливостей особи, яка чинить неправомірні дії. Кожного разу для поліцейського персоналу такі ситуації стають своєрідним випробуванням і жорстким екзаменом, який демонструє рівень

їхньої професійно-психологічної підготовленості й готовності до успішного виконання своїх службових обов'язків.

На жаль, недостатній рівень індивідуальної підготовки й готовності до діяльності в екстремальних умовах, недооцінка ситуацій, промахи і помилки, дуже часто призводять до трагічних наслідків. Через це доволі складний стан оперативної обстановки в регіонах і вимоги щодо високоякісної підготовки персоналу, що постійно підвищуються, завжди потребували безперервного моніторингу й удосконалення стану реальних можливостей працівників поліції як головних суб'єктів оперативно-службової діяльності.

Нещодавні надзвичайні події показали, що високий рівень вогневої підготовленості працівників поліції як ніколи стає в нагоді під час затримання особливо небезпечних злочинців, цілих злочинних груп, а також озброєних правопорушників, які для досягнення своєї мети не зупиняються ні перед чим, ні перед ким і готові натиснути на спусковий гачок у будь-якій ситуації та за будь-яких обставин.

Сучасна практика і події останніх років показують, що результати поліцейських заходів, військових чи спеціальних операцій щодо припинення злочинних дій безпосередньо залежать від морально-вольових якостей, фізичної підготовленості та психологічної готовності працівників поліції, їхнього уміння та навичок досконалого володіння табельною вогнепальною зброєю, впевненого її застосування та використання в різних перипетіях оперативно-службової діяльності.

У сучасній фаховій літературі ці питання розглядалися недостатньо активно, а переважна більшість дослідників так і не дійшла конкретних єдино-спільних висновків. Через політичні, соціальні й структурні зміни більшість процесів, які стосувалися питань навчання й підготовки поліцейських, частково вийшли за межі проведених наукових досліджень, оминули існуючі програми, навчальні та тематичні плани, створили й поставили цілу низку проблемних завдань, які потребують новітнього бачення, сучасного розгляду, теоретичного вивчення, практичного вирішення, апробації й упровадження з подальшим постійним їх регулюванням.

Загальновідомо, що вогнева підготовка є одним з основних предметів навчання працівників Національної поліції України. Мета цього виду підготовки – навчити курсантів і слухачів навчальних закладів зі специфічними умовами навчання, працівників територіальних та міжрегіональних органів і підрозділів поліції умілому, своєчасному й повному застосуванню та використанню вогневих можливостей сучасної стрілецької зброї в різних умовах оперативної обстановки [11; 12].

Відомо, що пострілом називається викидання кулі (гранати) з каналу ствола зброї енергією газів, що виникають під час згорання порохового заряду [2]. Однак із числа великої кількості курсантів, слухачів чи майбутніх працівників поліції мало хто задумувався й цілком акцентовано звертав увагу на те, що саме явище пострілу характеризується такими специфічними особливостями, як:

– великий тиск газів (2-3 тис. і більше атмосфер);
– висока температура згорання порохових газів (2500-3500є);
– швидкий термін дії (0,001-0,06 сек.);
– горіння порохового заряду в обсязі, що дуже швидко змінюється;
– віддача та нагрівання зброї.

Слід зазначити, що під час пострілу зі стрілецької зброї від удару бійка по капсулю бойового патрона, досланого в патронник, вибухає ударний склад капсуля та виникає полум'я, яке підпалює пороховий заряд.

Під час згорання порохового заряду виникає велика кількість сильно нагрітих газів, що створюють у каналі ствола високий тиск на денце кулі, дно та стінки гільзи, а також на стінки ствола і затвор. У результаті тиску газів куля зривається зі свого місця, потужно врізається в нарізи і, обертаючись по них, просувається вперед по каналу ствола з постійно зростаючою швидкістю й виштовхується назовні в напрямку осі каналу ствола.

Далі тиск газів на дно гільзи викликає рух зброї (ствола) назад, а нагріті гази й частинки згорілого пороха, вилітаючи з каналу ствола вслід за кулею, під час зустрічі з повітрям спричиняють появу яскравого полум'я та ударної хвилі. Остання, до речі, і є джерелом виникнення різкого й потужного звуку під час пострілу.

Проте це ще не все, з чим доводиться мати справу. Виявилося, що найскладнішими є ті процеси і явища, котрі відбуваються в свідомості самої людини, якій держава обдумано та цілком офіційно вклала в руки бойову зброю і наказала її використовувати й застосовувати тільки на благо людського суспільства.

Використання й застосування табельної вогнепальної зброї працівниками Національної поліції України є надзвичайно складним заходом захисту від небезпечних посягань на життя і здоров'я громадян, самих працівників поліції, а також вагомою впливовою складовою при виконанні окремих оперативно-службових завдань [6; 9; 13].

Із багатьох літературних джерел та досліджень вогневої й психологічної спрямованості відомо, що діяльність кожного працівника поліції, який прийшов у клас вогневої підготовки, вивчив матеріальну частину зброї, опанував заходи безпеки, правові підстави, успішно склав нормативи та взяв до рук вогнепальну зброю, у подальшому безпосередньо складається з освоєння й вирішення двох основних завдань [1; 2; 4; 7; 14]:

1) прицілювання по цілі;

2) натискання на спусковий гачок (спуск курка з бойового взводу, під час якого відбувається постріл).

Як правило, перше завдання є орієнтовною частиною діяльності працівника поліції, що має перцептивний (лат. *percipere* – сприймати) характер. Зазвичай, цей термін найчастіше використовується для визначення сенсорно-перцептивних явищ або тих процесів, що забезпечують зв'язок внутрішнього і зовнішнього світосприйняття через роботу зорових органів та органів відчуття.

На жаль, сьогодні не існує спільної думки стосовно формування єдиного підходу щодо вивчення всіх сенсорно-перцептивних процесів, які існують. Але загальна динаміка розвитку цього напряму поступово спрямовується на користь удосконалення цих процесів як окремих елементів, що утворюють разом із інформаційним пошуком загальноєдину функціональну систему [1; 5; 7; 8].

Тому вищезазначене перше завдання працівників поліції є частиною сприйняття реальної діяльності, а другим завданням є безпосередньо сам процес виконання. Тобто за наявності правильного орієнтування (прицілювання) може бути гарантовано успішне виконання вищезазначеної рухової дії – здійснення влучного пострілу. Слід зазначити, що влучний постріл є поєднанням процесів обробки зорової інформації та її цільової координації з відчуттям і прикладеними м'язовими зусиллями [1; 2; 5; 12].

Із власного досвіду зазначимо, що такий підхід до психологічної структури працівника поліції дозволяє з'ясувати причини, чому він вивчав, тренувався й стріляв, але не влучав.

Враховуючи це, треба зрозуміти, що в такій ситуації головним недоліком є психологічний фактор, який полягає в індивідуальній неможливості вгамувати своє особистісне хвилювання, тремтіння рук під час прицілювання та подолання внутрішньої невпевненості перед страхом невлучення у ціль. Майже десятирічний досвід вогневої підготовки окремих офіцерів поліції, для яких влучна стрільба з пістолета є гарантією безпечної життєдіяльності, вперто демонстрував, у одних і тих же самих осіб протягом зазначеного періоду служби, їх неспроможність щодо усунення, насамперед, внутрішнього хвилювання. Це майже завжди негативно відображалося на результатах виконання практичних стрілецьких вправ.

Дуже часто вирішення цієї психологічної проблеми шукають у збільшенні числа практичних занять (зі зброєю чи без, із пострілом чи без, холості тренування тощо). Одним це допомагає, іншим – ні. Водночас, аналіз стрілецької діяльності виявив ще декілька причин проведення невлучних пострілів.

Однією з них, як не дивно, стало "занадто старанне прицілювання" [1; 7; 9; 11]. Виявивши це, фахівці вогневої підготовки спільно з психологами зрозуміли, що причина таких промахів безпосередньо знаходиться на самій мішені, а конкретніше – "під дев'яткою або під десяткою".

Її суть полягає в тому, що інструктор чи викладач вогневої підготовки, бажаючи дещо спростити процес прицілювання з незнайомої зброї, дає, на перший погляд, безневинну пораду стрільцеві – куди треба цілитися з певного виду зброї. Однак, кожен із стріляючих може по різному як зрозуміти, так і виконати цю вказівку. Найчастіша помилка – думка: якщо інструктор сказав: "Під десятку", значить, під десятку. І тоді стрілець добросовісно, годинами, починає вицілювати ту десятку і, нарешті, упіймавши її стомленим оком, тремтячими руками судорожно натискає на спусковий гачок.

Оскільки подібна пауза може тривати лише якусь малесеньку мить, а м'язова й психоемоційна напруга стає все більшою, то занадто швидке й судорожне натискання на спусковий гачок обов'язково призводить до різкого ривка пальцем за спусковий гачок, який зміщує лінію прицілювання, як правило, суттєво вниз. Результат такої стрільби матиме дуалістичний характер (цифровий і психологічний) – промах (наприклад: мінімальна кількість вибитих очок), який майже завжди супроводжується певною психологічною реакцією на успіх чи невдачу (як мінімум досадою).

Під час здійснення наступного пострілу психологічний ефект і м'язова напруга посилюються, а лінія прицілювання ще більше буде здійснювати свої коливальні рухи. Результат може бути аналогічним попередньому або ще гіршим.

У цьому випадку основною причиною здійснення промаху під час проведення пострілу є неправильна уява нашого стрільця про техніку прицілювання і техніку натискання на спусковий гачок, яка міцно засіла у нього в думках.

Звісно, у вогневій підготовці є дуже багато інших різних причин, які не дозволяють стрільцеві влучно вразити свою ціль: не бачив мушки чи мішені, злякався свого пострілу чи пострілу сусіда, сильна віддача зброї, погано спав, перехвилювався тощо. "Прийміть правильну стійку", "не напружуйтесь", "не вицілюйте", "не смикайте", "натискайте плавно", "без ривків", "цільтесь правильно", "не чекайте пострілу"... Ці та інші допоміжні команди постійно можна чути під час проведення стрілецьких тренувань чи стрільб. Однак жодні інші команди й заходи не зможуть допомогти, якщо стрілець продовжуватиме вперто притримуватися тільки своєї індивідуальної думки.

Найдосвідченіші тренери стверджують, що не потрібно усіма зусиллями й одразу прагнути "вимкнути" хвилювання певними вербальними роз'ясненнями,

бо це неможливо і, як правило, даремно [4; 6; 8]. У цьому випадку необхідно навчити нашого стрільця повністю контролювати всі свої дії.

Окрім практичного підходу, додатково застосувавши психологічний підхід щодо аналізу й виявлення причин демонстрації незадовільних результатів практичних стрільб, можна стверджувати те, що якщо абсолютно правильно застосовані загальні команди (засоби, форми та методи навчання і виховання) керівника стрільб, викладача чи інструктора не мають належного впливу безпосередньо на самого стрільця, то необхідно застосовувати інші, більш точні й впливові орієнтації для формування додаткових основ чи алгоритмів правильних дій.

Багаторічний досвід викладання вогневої підготовки дозволив визначити основні психологічні особливості стрільця під час здійснення пострілу [2; 8-10; 12]:

– значні природні коливання лінії прицілювання (око, цілик, мушка, ціль) на фоні розпливчастого образу мішені сприймаються стрільцями-початківцями як особистісний недолік під час прицілювання;

– непрогнозованість майбутнього результату стрільб;

– невидимість поточного результату стрільб (відсутні монітори, датчики влучення, відсутня можливість подивитися у прилади спостереження тощо);

– наростаюча невпевненість після кожного невдалого пострілу;

– поспіх при виконанні “класичних” (початкових) стрілецьких вправ;

– шалене прагнення “влучити”;

– переляк від звуку пострілу й різкої віддачі зброї.

При всій простоті й нескладності дій на вогневому рубежі, інструктору необхідно пересвідчитися в абсолютній правильності дій стрільця (стійка, хват зброї, техніка прицілювання й натискання на спусковий гачок тощо), поправити його, якщо щось не так, і зосередити всю увагу того, хто стріляє, не на результаті стрільб, а на індивідуальному контролі правильності особистих дій на вогневому рубежі саме за тим алгоритмом дій, на який його зорієнтував керівник стрільб, інструктор або викладач.

Крім того, дуже часто викладачам або інструкторам вогневої підготовки доводиться чути наступне: “погано бачив мішень”, “мішень розпливається”, “розпливчасті цілик і мушка”, “поганий зір”! Насамперед, щоб розставити всі крапки над “і”, ми пояснимо ці явища таким медичним терміном як акомодація зору (від лат. *accommodatio* – пристосування). Найчастіше цей термін застосовується при описанні змін заломлюючої сили оптичної системи ока. Іншими словами, це здатність ока пристосовуватися до стійкого бачення предметів, що знаходяться від нього на різних відстанях [5].

Усі ми знаємо, що око здорової людини здатне бачити предмети чітко та ясно на різних відстанях завдяки створеному природою складному механізму, який підкоряється і керується волею людини, тобто імпульсами, які вона посилає. Ось цей внутрішній процес змін в очах під впливом зазначеного механізму називається акомодацією [5; 12].

Раніше учені вважали, що людське око найбільше пристосоване до середньої відстані й брали до уваги два напрями акомодації: позитивний (для близького) і негативний (для далекої відстані). Але сьогодні фахівцями визнано, що за нормальних умов людське око пристосоване до нескінченної далечіні та існує тільки один напрям акомодації – пристосування ока до близьких відстаней. Говорячи простіше, при правильному фокусуванні “око-цілик-мушка-мішень”, навіть не проглядаючи чітких контурів мішені, але при правильному наведенні

й утриманні зброї, усі правильно зроблені постріли підуть у ту зону, куди було направлено (націлено) зброю [5]. Іноді треба просто знайти для себе оптимальний варіант, тобто "пограти" оком: вперед "цілик-мушка-мішень" і назад "мішень-мушка-цілик".

Здійснюючи постійний контроль і зосереджуючи увагу на конкретних діях, викладач або інструктор повинен робити це доти (контроль), доки постріл, що пролунає, не буде несподіваним для стрільця. Зазвичай дотримання орієнтувань на правильні дії повністю поглинає його увагу й відволікає від думок "про коливання рук", "розпливчасту мішень", "про результат", а постріл, проведений раптово для самого стрільця є результатом появи наявної правильності в його діях.

Отримавши позитивний результат необхідно його закріпити шляхом проведення подальших постійних тренувань без патронів (вхолосту) або з патронами і знову зорієнтувати стрільця не на бажанні влучити в ціль, а на контролі й самоаналізі абсолютно всіх свої дій.

Дослідники зазначають, що недосвідчений стрілець припускається помилки при перетворенні сенсорної (зорової) інформації в образ, потрібний для виконання завдання діяльності, тобто для здійснення влучного пострілу [1; 7; 8]. Ця помилка в хибності створюваного образу і образ, який народився в сфері перцептивної дії, впливають на розумові (неправильно думає, спираючись на невірний образ) і рухові (неправильно діє – ривком натискає на спусковий гачок) сенсори, чим і пояснюється промах при стрільбі.

Крім того, викладачу чи інструктору в процесі регулярних навчально-тренувальних занять постійно доводиться спостерігати, наскільки впевнено працівники поліції поводяться з навчальною зброєю. Одні впевнено, інші, навпаки, з острахом.

Майже таку ж картину, або й гіршу, доводиться спостерігати на вогневому рубежі. До судоми стиснувши обома руками "величезний, чорний, холодний і важкий" пістолет, що заряджений бойовими патронами, окремі стрільці одразу починають виглядати стомленими, розгубленими й фізично затиснутими. Вони відразу забувають не тільки те, чому їх навчив викладач або інструктор, а й навіть "хто я є і де мій дім...".

Наведемо такий приклад: одного із наших колег, який перебував у службовому відрядженні у великому місті, при вході в одну з режимних установ попросили здати його вогнепальну зброю черговому цього закладу. Прийнявши зброю, черговий записав її до облікових книг і поклав у металевий сейф на тимчасове зберігання, де вже лежало багато різних пістолетів інших відвідувачів. Минуло години три.

Виконавши своє завдання, наш колега сповістив про це чергового і зайшов до чергової частини, щоб отримати свою зброю назад. Тільки доторкнувшись до руків'я протягнутого йому у віконечко пістолета, він зрозумів, що це не його зброя. Одразу повідомив чергового, а той був просто вражений: "Як це не Ваш! Таких усього три було! Ви ж навіть на номер не глянули, тільки доторкнулись, перевірте..."! А пістолет дійсно виявився чужим.

Після ретельної перевірки, відновивши справедливість і видавши зброю за належністю, шокований черговий запитав: "...А як ви так визначили..?", на що наш колега спокійно відповів: " ...Мій пістолет завжди теплий, ніжний і ласкавий, а той був холодний і колючий..!".

Це був не жарт! У вогневій підготовці це називається "відчуттям зброї". Зброї не треба боятися, її треба берегти, поважати і шанувати!

"Затиснувши до судоми в руках пістолет..."... Нічого страшного у цьому немає, просто це звичайна, природна реакція будь-якої людини на дії, що пов'язані

з дещо незвичною діяльністю чи незвичними відчуттями, наприклад, такими, як звук пострілу, полум'я, віддача зброї, робота частин і механізмів тощо. Крім того, слід зазначити, що стрільба з бойової зброї є не дуже частим і повсякденним явищем. Іноді звук пострілу асоціюється в людей із почуттям страху, тривоги, які іноді є домінантними у роботі центральної нервової системи. Ці почуття загальмовують всю її функціональну діяльність і викликають стан напруженості психіки й усіх систем забезпечення життєдіяльності організму [6; 8; 9; 15].

Характерними ознаками для такого стану є:

– надмірна пітливість долонь або й усього тіла;
– збільшення частоти серцевих скорочень (пульсу);
– часте дихання або поява відчуття нестачі повітря (задуха);
– відчуття ознобу або, навпаки, жару;
– незначне порушення координації рухів, мовлення;
– головокружіння, тремор;
– суттєве погіршення зорового сприйняття.

За сукупністю всі ці фізичні й психологічні фактори організовують загальноцілісний негативний вплив на людину, незадовільно впливають на якість і результат практичної стрільби. Крім того, постійні промахи, невдачі й незадовільні оцінки саме з вогневої підготовки можуть викликати у курсанта, слухача, молодого або найдосвідченішого працівника поліції, гоплофобію (із древньо-грецької, ЕА"їS – зброя, ЖМІїВ – страх) – патологічний страх зброї.

Цей термін у 1962 році винайшов і обґрунтував письменник та відомий експерт в області зброї Джеф Купер (1920-2006 рр.). Не будучи психологом, він стверджував, що існує "психічний розлад, який складається з безпричинного жаху перед технічними пристосуваннями, зокрема, вогнепальною зброєю".

За даними Вікіпедії, гоплофобія не належить до фобій, перерахованих в "Діагностичній і статистичній настанові по психічних розладах", яка публікується Американською психіатричною асоціацією. Проте цей термін включений до Енциклопедії фобій, страхів і тривог, а також в Оксфордський словник психології. Водночас, вивчаючи питання страху перед зброєю, у таблиці 2.2. "Загальні фобії" посібника з діагностики та лікування психічних захворювань) напроти слова "Guns" (з англ. – вогнепальна зброя) ми виявили слово "myparphobia" [15]. Друга частина цього слова перекладається як "страх", а точного перекладу першої ми так і не знайшли.

Слід зазначити, що страх працівника поліції перед службовою (табельною, штатною) вогнепальною зброєю може бути окремим, малодослідженим або взагалі ще не дослідженим різновидом загальної гоплофобії. У поліцейському середовищі це надзвичайно рідкісне явище, тому що діяльність поліцейського безпосередньо, з першого ж дня служби, пов'язана з вогнепальною зброєю і йому постійно прививаються відчуття любові, поваги й дбайливого ставлення до неї.

Ми вважаємо, що *страх перед службовою (табельною, штатною) вогнепальною зброєю – це наявність у працівника поліції психологічних розладів різного ступеня важкості, при яких основними симптомами погіршення життєдіяльності можуть виступати: боязливість окремих поточних ситуацій службового характеру, що не представляють реальної небезпеки; наявність другорядних елементів фобічної тривожності; повторення нав'язливих думок, вимушених дій чи згадування подій, які викликали гостру стресову реакцію та призводять до виникнення необов'язкових проблем чи ускладнення звичайного оперативно-службового та соціального успішного функціонування поліцейського.*

Ураховуючи викладене, характер цього розладу буде більше спрямований не на існуючий страх перед зброєю, а на результат її можливої дії (позитивний, посередній, негативний, майбутній, минулий) чи післядії. Наприклад:

– працівник поліції вже застосовував зброю і бачив наслідки її дії;

– отримав двійку з вогневої підготовки – оголосили догану тощо.

Результатом цього може бути психологічна травма чи відповідний психологічний стан працівника: агресія, апатія, афект, депресія, пригніченість, страх, стрес, тривога, туга чи фрустрація.

Крім того, аналізуючи матеріал, розміщений у "Міжнародній класифікації хвороб 10 перегляду", у розділі F00-F99 "Психічні розлади і розлади поведінки", ми виявили часткове підтвердження наших припущень (F30-F43): у стрільця-початківця можуть дещо пригальмовуватися ще не остаточно сформовані специфічні стрілкові рухові навички, а у досвідченого – втрачатися навіть добре закріплені. Як правило це призводить до:

– появи, посилення або загострення відчуття постійної невпевненості у власних силах;

– значного збільшення часу на підготовку до стрільби й прицілювання;

– зміни зусилля й характеру натискання на спусковий гачок;

– відсутності відчуття часових характеристик стрільби.

Зазвичай, для забезпечення успішності дій в екстремальних умовах необхідно максимально нейтралізовувати вплив зазначених вище станів на поведінку людини. Оскільки ці стани негативно впливають на успішність діяльності поліцейського, то й усуватися вони повинні комплексно або за допомогою отримання індивідуального успіху. Наприклад: сьогодні не влучив у мішень, а завтра – потренувався, зрозумів, опанував себе, повірив і влучив.

Як правило, орієнтація на успіх, позитивний взаємозв'язок між психоемоційним станом поліцейського, технікою та влучністю стрільби цілком і повністю залежать від його індивідуальних особливостей, педагогічної майстерності викладача чи інструктора, рівня попередньої індивідуальної професійної підготовленості та психологічної готовності до успішного виконання певних видів оперативно-службової діяльності.

Слід зазначити, що багато працівників поліції можуть впевнено керувати своїм психоемоційним і психофізичним станом та демонструвати стабільно високі результати не тільки зі стрілецької, а й з усіх видів підготовок [3]. Подібна здатність формується й закріплюється, насамперед, у процесі постійної активної участі в теоретичних та практичних заняттях у системі професійної освіти працівників поліції.

Крім того, у пункті 2 статті 18 "Основні обов'язки поліцейського" Закону України "Про Національну поліцію" чітко зазначено, що "поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції" [10].

Для реалізації цих завдань статті 42–46 вищезазначеного закону чітко регламентують відповідний інструментарій, який працівники поліції уповноважені та мають застосовувати під час виконання своїх повноважень. Разом з цим, закон передбачив, що "поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю

у разі збройного нападу, якщо відвернення чи припинення відповідного нападу неможливо досягнути іншими засобами".

Оскільки "застосування вогнепальної зброї є найбільш суворим заходом примусу" тому і поліцейського уповноважили лише "у виняткових випадках застосовувати вогнепальну зброю". При цьому він повинен розраховувати на "заподіяння особі такої шкоди, яка є необхідною і достатньою в такій обстановці, для негайного відвернення чи припинення збройного нападу" та "негайно зупинити застосування певного виду заходу примусу в момент досягнення очікуваного результату" [10].

Проценко Т.О. у своїй праці зазначає, що будь-яку стрільбу умовно можна розділити на армійську та поліцейську [12]. Цей розподіл базується на сукупності різниці завдань, які виконують збройні сили і поліція. Як правило, завдання вогневої підготовки ЗС полягає в принципах стрільби на враження та знищення, а поліцейська стрільба у більшості випадків зорієнтована на нанесення мінімальної шкоди, подальше затримання й притягнення до відповідальності.

Саме тому, говорячи й дискутуючи на сторінках багатьох наукових досліджень і фахових видань про професійно-психологічну готовність та підготовленість поліцейського до застосування вогнепальної зброї, ми навмисне процитували положення й виділили окремі слова із Закону України "Про Національну поліцію", де чітко сказано, що "...поліцейський ... зобов'язаний вжити необхідних заходів ...". А це означає, що він повинен бути підготовленим та завжди готовим до виконання покладених законом на нього повноважень!

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бадмаєв Б.Ц.* Психологія влучного пострілу / Б.Ц. Бадмаєв // Військовий вісник, 1977. – № 9. – С. 12–17.

2. *Балик А.Б.* Вогнева підготовка: підручник / А.Б. Балик, В.С. Гуславський, В.О. Криволапчук та інші. – Луганськ, "Максим", 2009. – 664 с.

3. *Барко В.І.* Професійний відбір кадрів до органів внутрішніх справ (психологічний аспект): монографія / В.І. Барко. – К.: Ніка-Центр, 2002. – 296 с.

4. *Бутов С.Є.* Теоретичні та практичні аспекти тактичної підготовки працівників міліції до застосування заходів фізичного впливу та вогнепальної зброї в екстремальних ситуаціях при виконанні службових обов'язків / С.Є. Бутов, О.І. Ємчук, С.М. Решко // Юрид. психології та педагогіки. – № 2 (14). – 2013. – С. 92–101.

5. *Голуб Ю.Н.* Пистолет в ближнем бою: размышления о тактике, стратегии, теории и практике: учеб.-метод. пособ. / Ю.Н. Голуб, В.Н. Большаков, В.Г. Бабенко, И.Л. Роговский. – К.: МП "Леся", 2013. – 85 с.

6. *Горелов І.Ю.* Тренінг з формування психологічної готовності працівників ОВС до застосування вогнепально-силового впливу: навч.-метод. посіб. / І.Ю. Горелов, В.О. Лефтеров. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2007. – 36 с.

7. *Конєв О.Ю.* Техніка та психологія виконання пострілу / О.Ю. Конєв // Південно-український правничий часопис. – 2015. – № 3. – С. 197–199.

8. *Костюкевич В.М.* Теорія і методика тренування спортсменів високої кваліфікації: навч.посіб. / В.М. Костюкевич. – К.: Освіта України, 2009. – 279 с.

9. *Малічевський В.І.* Психологічні методи вогневої підготовки в підрозділах органів внутрішніх справ МВС України: дис. канд. юрид. наук: 19.00.06 / В.І. Малічевський. – К.: НАВС, 2003. – 263 с.

10. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40–41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/.

11. Про затвердження Положення про організацію службової підготовки працівників Національної поліції України: наказ МВС України від 26.01.2016 № 50.

12. *Проценко Т.О.* Порядок використання, експлуатації та методики навчання на стрілецькому автомобільному тренажері (САТ-3-2016): практичний посібник / Т.О. Проценко, В.Г. Бабенко, В.П. Остапович, О.С. Марченко // За ред. д.ю.н., проф. В.О. Криволапчука. – К.: ДНДІ МВС України, 2016. – 56 с.

13. *Чміль М.О.* Формування психологічної готовності працівників органів внутрішніх справ до застосування табельної вогнепальної зброї: дис. канд. психол. наук: 19.00.06. – Х.: ХНУВС, 2007. – 213 с.

14. *Roberg R.R.* Police organization and Management: Behavior, Theory and Processes / R.R. Roberg, J. Kuykendall. – Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Co, 1990. – 412 p.

15. *Jonatan P. Beard, David L. Hayter, Eric Shenkar.* The Diagnosis and Ttreatment of mental illness: An introduction. – Detroit: WSUP, 989. – 215 p.

Отримано 08.09.2016

УДК 343.163+174.7

І.М. Бевзюк,
кандидат психологічних наук

ПСИХОЛОГІЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПЕРЕВІРКИ ДОБРОЧЕСНОСТІ ПРОКУРОРА

У статті розглянуто поняття таємної перевірки доброчесності прокурорів як організаційно-правового засобу вивчення та аналізування рівня антикорупційної несприйнятливості й стійкості (резистентності), поняття доброчесності як психологічно-правової установки особистості на недопущення (безумовну й абсолютну відмову від певних дій) поведінки, яка ганьбить звання прокурора або може зашкодити авторитету прокуратури, юридично-психологічні та організаційно-правові аспекти перевірки доброчесності прокурорів, внесено науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавчого регулювання процедури проведення такої перевірки.

Ключові слова: *юридична психологія, прокурор, прокурорська діяльність, професіограма, доброчесність, таємна перевірка.*

В статье рассмотрено понятие тайной проверки добропорядочности прокуроров как организационно-правового средства изучения и анализа уровня антикоррупционной невосприимчивости и устойчивости (резистентности), понятие добродетели как психологически-правовой установки личности на недопущение (безусловном и абсолютном отказе от определенных действий) поведения, которое позорит звание прокурора или может навредить авторитету прокуратуры, юридически-психологические и организационно-правовые аспекты проверки добропорядочности прокуроров, внесены научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательного регулирования процедуры проведения такой проверки.

Ключевые слова: *юридическая психология, прокурор, прокурорская деятельность, профессиограмма, добродетель, тайная проверка.*

Paper deals with the concept of a secret test of an integrity of prosecutors as legal means of investigation and analysis of the level of anti-corruption immunity and resistance (resistance), the concept of virtue as psychological and legal personality prevention (unconditional and absolute waiver of certain actions) that disgraces the name of the Prosecutor or may harm the credibility of the Prosecutor's office, legal psychological and legal aspects of checks of integrity of prosecutors made research-based proposals on the improvement of legislative regulation of the procedure for such verification.

Keywords: *legal psychology, prosecutor, prosecutor's activities, integrity, secret test.*

Закон України "Про прокуратуру" одним із правових засобів контролю за поведінкою працівників органів прокуратури з питань моралі, чесності, непідкупності, відповідності рівня життя отриманим доходам, дотримання присяги і правил прокурорської етики визначає таємну перевірку доброчесності прокурора. Таку перевірку щодо прокурорів Генеральної прокуратури, регіональних та місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором, яким визначаються підстави та процедура її здійснення.

Запровадження вказаної перевірки є новелою правового регулювання не лише прокурорської діяльності, а й взагалі публічної служби в Україні. На практичному рівні у 2016 році проведено перевірки доброчесності щодо 65 прокурорів (із майже 15 тисяч працівників органів прокуратури). За наслідками службових розслідувань, призначених під час таємної перевірки доброчесності прокурорів, у діях лише трьох працівників встановлено ознаки дисциплінарних проступків. Їх притягнуто до дисциплінарної відповідальності, а щодо одного працівника застосовано заходи матеріального впливу. Отже, існує низка проблем, зумовлених відсутністю практичного досвіду здійснення таких перевірок, виміру психологічних параметрів їх проведення, ефективності застосованих під час перевірок правових процедур, методів і заходів тощо.

Аналіз літературних джерел демонструє широту поглядів на доброчесність як міждисциплінарну категорію філософії, педагогіки, психології, етики, політології тощо, за якими ця категорія визначається як система моральних цінностей особистості (Лао-Цзи, Конфуцій, Сократ, Платон, Я. Коменський, Д. Локк, А. Маслоу, К. Роджерс, В. Франкл, Е. Фромм), як висока моральна чистота (Г. Ващенко, О. Духнович, В. Зеньковський, І. Огієнко, П. Юркевич), як морально-етична складова поведінки (В. Андрущенко, І. Бех, В. Громовий, Д. Дзвінчук). І хоча питання професійної етики та поведінки працівників органів прокуратури розглядались у наукових працях Д. Бакаєва, І. Билиці, Ю. Грошевого, В. Долежана, В. Зеленецького, П. Каркача, І. Козьякова, М. Косюти, І. Марочкіна, О. Михайленка, М. Мичка, С. Подкопаєва, Ю. Полянського, Є. Поповича, С. Прилуцького, М. Руденка, В. Сухоноса, О. Толочка, М. Якимчука та інших учених, психологічні та правові проблеми організації та проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів ще не потрапляли до поля зору дослідників.

Мета цієї статті полягає у визначенні психологічних та організаційно-правових аспектів перевірки доброчесності прокурорів, розробці науково-обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання процедури проведення такої перевірки.

За основу візьмемо тезу про те, що специфіка професійної діяльності прокурора висуває підвищені вимоги до психологічних якостей його особистості, рис характеру, які пов'язані із професійною компетентністю, соціальною зрілістю, відповідальністю, організаторськими, комунікативними, моральними та емоційно-вольовими якостями, інтелектуальними здібностями тощо.

У розробленій нами на теоретико-концептуальному рівні психограмі професійно успішного прокурора виділяється п'ять блоків якостей – факторів прокурорської професійної придатності: 1) високий рівень соціалізації особистості; 2) розвинені пізнавальні здібності; 3) висока емоційно-вольова стабільність; 4) розвинені комунікативні здібності; 5) виражені організаторські вміння. До базових якостей, що формують зазначені фактори, належать: високий рівень правосвідомості; моральність, чесність, совісність; принциповість; вимогливість; обов'язковість, сумлінність, дисциплінованість. У своїй сукупності перераховані риси, що об'єднані в свідомості й поведінці прокурора, утворюють інтегральну психологічну якість – антикорупційну резистентність прокурора, детальна характеристика якої нами надана в роботі [2, 111–120].

Важливим є визначення соціально-професійних компонентів поведінки прокурора, до яких належить: сформованість його морально-етичної і правової стійкості; орієнтованість на прийняття, рефлексію і відтворення етичних і правових цінностей, які актуалізують антикорупційну резистентність; а також моральна готовність декларування майна, доходів, витрат і зобовязань фінансового характеру, забезпечення прозорості доходів і витрат.

Таким чином антикорупційна резистентність реалізується в мотивації прокурорів, їхніх моральних якостях, провідних цінностях і проявляється в ситуаціях дії корупціогенних чинників прокурорської діяльності та особистому житті працівників органів прокуратури.

Законом України "Про прокуратуру" закріплені положення щодо таємної перевірки прокурора на доброчесність [1]. Зокрема, згідно з частиною 5 статті 19 цього закону прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. Таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури, регіональних та місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором, яким визначають підстави, процедуру проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів [3].

У контексті нашого дослідження доброчесність прокурора може розглядатися як психологічно-правова установка (аттитюд) особистості на недопущення (безумовну й абсолютну відмову від певних дій) поведінки, яка ганьбить звання прокурора або може зашкодити авторитету прокуратури, в тому числі з питань моралі, чесності, непідкупності, відповідності рівня життя прокурора його статусу, дотримання присяги і правил прокурорської етики.

З метою з'ясування суті перевірки доброчесності прокурора варто поетапно розглянути її основні процедурні моменти.

Перш за все, нормативно-правовою підставою для проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури, регіональних та місцевих прокуратур, слідчих прокуратури вважаються вимоги частини п'ятої статті 19 Закону України "Про прокуратуру". З огляду на те, що в наведеній нормі закону закріплено обов'язок кожного прокурора щорічно проходити таку перевірку, можна говорити про нормативне виділення етапу проведення інформування прокурора про цей обов'язок. Під час призначення на посаду прокурора кожна особа повідомляється про проведення щодо неї таємної перевірки доброчесності. Обов'язок здійснення такого повідомлення покладається на керівника органу прокуратури відповідного рівня, а щодо керівника прокуратури – на керівника органу прокуратури вищого рівня (пункти 4, 5 розділу I) [3].

Надалі з метою виконання обов'язку, покладеного частиною п'ятою статті 19 Закону України "Про прокуратуру", кожен прокурор мусить щороку до 1 лютого подавати до підрозділу внутрішньої безпеки власноруч заповнену анкету доброчесності прокурора за формою, затвердженою наказом Генеральної прокуратури України від 16 червня 2016 № 205 [4]. Ця анкета складається з відомостей про родинні зв'язки та переліку тверджень, правдивість яких прокурор повинен задекларувати шляхом їх підтвердження або заперечення.

Тут важливо підкреслити психологічні особливості вказаного процедурного моменту проходження прокурором перевірки на доброчесність.

По-перше, у визначений в нормативно-правовому акті Генеральної прокуратури України спосіб (шляхом заповнення анкети) прокурор демонструє й матеріалізує у письмовій формі відображену в його свідомості установку (аттитюд) щодо негативних форм поведінки, несумісної зі статусом прокурора та правилами прокурорської етики. Наприклад, прокурор має підтвердити, що за час перебування на певній посаді він не здійснював дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури.

По-друге, якщо прокурор не підтверджує визначені в анкеті твердження, це свідчить про невиконання ним обов'язку щорічно проходити перевірку

доброчесності та є підставою для притягнення його до відповідальності відповідно до законів.

По-третє, враховуючи попередню обставину, під час заповнення анкети доброчесності твердження прокурора мають бути правдивими. Саме цим демонструється важлива професійна риса характеру та ознака особистості прокурора – чесність (адже слово доброчесність утворюється зі слів "добро" і "чесність"). Не вдаючись у лексикологічні нюанси поняття "доброчесність" (вони можуть стати темою окремого дослідження), скажемо лише про більшу контекстну точність терміна "чесність", адже він є відповідником до англійського терміна "integrity" (standards of integrity and conduct, test integrity). Пункт 3 Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) [5]. Тут з точки зору наукового знання постає питання, що розуміти під чесністю. Феномен чесності, перш за все, розглядається і описується в етиці як позитивна моральна якість, якою охоплюються поняття вірності правді, моральним принципам [6, 412]. Чесність відображає одну з найважливіших вимог моральності та рефлексує: правдивість (говорити істину, не приховувати від інших людей і самого себе дійсний стан справ); принциповість (вірність певній ідеї в переконаннях і проведення цієї ідеї в поведінці); вірність прийнятим зобов'язанням; суб'єктивну переконаність у правоті проведеної справи; щирість перед іншими і перед самим собою щодо тих мотивів, якими людина керується; визнання і дотримання прав інших людей на те, що їм законно належить [7]. Під час психологічного оцінювання рис характеру особистості чесність нерідко корелюється з правдивістю, зіставляється з протилежними чесності поняттями, такими як брехливість, обман, розглядається, як важлива моральна якість тощо. У літературі з психології чесність може описуватися або як ситуативний прояв особистості, або як особистісна риса [8]. Цікавим є підхід до чесності як до системи особистісних рис, які вбирають такі якості, як правдивість (важливість правди та істини), відкритість і щирість, конгруентність (узгодженість, згода з самим собою), відповідальність і довіру до себе й оточуючих. Чесність як міжособистісний феномен забезпечує відкритість і довіру в спілкуванні та взаємодії між людьми, а чесність як внутрішньоособистісний феномен створює основу стійкого та позитивного ставлення до себе [9, 136]. Не ставлячи за мету приєднання до дискусії щодо цього етико-психологічного явища, в цілях нашого дослідження скористаємося поглядами на чесність Б.С. Братуся, котрим цей феномен розглядається як цілісне смислове утворення. На його думку, це не правило або звід правил, не конкретний мотив або сукупність мотивів. Це – визначений загальний принцип співвіднесення мотивів, цілей і засобів життя, в тому чи іншому вигляді реалізований у кожній новій конкретної ситуації [10, 97].

По-четверте, спираючись на розглянуте вище поняття чесності прокурора, рефлексія якого у нашому випадку полягає в правдивості його тверджень, внесених ним до анкети доброчесності, можна говорити про виконання морального обов'язку прокурора утриматися від внесення до цього документу неправдивих і недостовірних даних. Як відомо, існують дві основні форми брехні: 1) спотворення та 2) умовчання [11; 12]. З огляду на це приводом для проведення таємної перевірки доброчесності прокурора є лише інформація, яка свідчить про недостовірність (1) або неповноту (2) одного чи декількох тверджень, зазначених ним в анкеті доброчесності (пункт 8 частини II) [3].

Нарешті, важливою характерною рисою цього виду перевірки є презумпція доброчесності прокурора. Тобто за відсутності доказів зворотного, зібраних під

час службового розслідування, представлені прокурором в декларації доброчесності відомості вважаються достовірними. Також у випадку, якщо протягом шести місяців після розміщення інформації про прокурора в підрозділ внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури не надійшла інформація про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень, зроблених прокурором в анкеті доброчесності, такі твердження прокурора визнаються достовірними. Сам же прокурор вважається таким, що пройшов таємну перевірку доброчесності (тобто виконав обов'язок, закріплений у частині п'ятій статті 19 Закону України "Про прокуратуру") [1].

Згідно з процедурою перевірки надалі представлені прокурорами анкети підлягають обліку в Реєстрі таємних перевірок доброчесності, відповідальним за ведення якого призначено підрозділ внутрішньої безпеки, після чого оприлюднюються шляхом їх розміщення на офіційному сайті Генеральної прокуратури в рубриці "Таємна перевірка доброчесності", вкладка "Анкети доброчесності".

Будь-який громадянин за наявності в нього інформації, що свідчить про недостовірність (неповноту) одного або декількох тверджень, зазначених конкретним прокурором у анкеті доброчесності, може повідомити про це у зручний для нього спосіб (поштове відправлення, електронна пошта, онлайн-повідомлення) до управління внутрішньої безпеки і захисту працівників прокуратури Генеральної прокуратури. Відповідно до встановленого порядку в такому повідомленні мають обов'язково зазначатися прізвище та ініціали прокурора, про якого надається інформація, фактичні дані, які можуть бути перевірені, а також твердження, за яким, на думку викривача, прокурором подана недостовірна інформація (наприклад, щодо вчинення прокурором корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення). Лише за таких умов спрямована зацікавленою особою (викривачем) інформація підлягає перевірці.

Таким чином, після опублікування анкети подальший перебіг перевірки доброчесності прокурора може відбуватися за двома самостійним алгоритмами залежно від надходження повідомлення від будь-якої особи про наявність інформації щодо конкретного прокурора, який знаходиться, так би мовити, в режимі очікування майбутнього службового розслідування, або відсутності такої інформації та спливу шестимісячного строку [4].

У першому випадку, якщо протягом шестимісячного терміну з моменту оприлюднення анкети підрозділом внутрішньої безпеки отримано інформацію, яка може свідчити про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень, викладених конкретним прокурором в анкеті, та містить фактичні дані, які можуть бути перевірені, цей підрозділ повідомляє відповідного керівника органу прокуратури. Повідомлення здійснюється в десятиденний строк з дня отримання інформації з її долученням та вказівкою про необхідність призначення службового розслідування. Керівник прокуратури відповідного рівня зобов'язаний протягом семи робочих днів з дня отримання повідомлення в установленому порядку порушити питання про призначення службового розслідування (відповідно до вимог Інструкції про порядок проведення службових розслідувань та службових перевірок в органах прокуратури України), про що повідомити підрозділ внутрішньої безпеки для подальшого обліку. Службове розслідування проводиться за участю посадових осіб підрозділу внутрішньої безпеки прокуратури, наділених повноваженнями щодо перевірки доброчесності прокурорів. Разом з тим, оскільки порядок проведення перевірки на доброчесність не містить жодних спеціальних норм щодо такого службового розслідування, під час її здійснення застосовуються загальні правила проведення таких розслідувань в органах прокуратури. Від того виникає проблема таємності проведення перевірки доброчесності, оскільки

прокурор, щодо якого така перевірка проводиться у формі службового розслідування, має право отримувати інформацію про підстави проведення розслідування та осіб, які його проводитимуть, а також бути присутнім під час проведення службового розслідування.

Якщо службовим розслідуванням, яке призначено у зв'язку з таємною перевіркою доброчесності, встановлено факт здійснення конкретним прокурором дисциплінарного проступку, він може бути притягнутий до певного виду юридичної відповідальності відповідно до вимог законів. Наприклад, обов'язковою підставою для відкриття дисциплінарного провадження щодо прокурора відповідно до вимог пункту 3 статті 46 Закону є заява за результатами проведеної перевірки його доброчесності, внаслідок якої встановлено факт вчинення ним дисциплінарного проступку [1]. Навпаки, якщо за результатами службового розслідування відомості про недостовірність (в тому числі неповноту) тверджень, викладених прокурором в анкеті доброчесності, не підтвердилися, прокурор вважається таким, що пройшов таємну перевірку, про що уповноваженою особою складається довідка.

Другий варіант перебігу перевірки пов'язаний із випадками, коли протягом шести місяців після розміщення інформації про конкретного прокурора до підрозділу внутрішньої безпеки Генеральної прокуратури не надходить відповідної інформації щодо тверджень, зроблених прокурором в анкеті доброчесності. З цього моменту такі твердження прокурора визнаються достовірними. Сам же прокурор вважається таким, що пройшов таємну перевірку доброчесності. Про це посадовою особою підрозділу внутрішньої безпеки, уповноваженою проводити таємні перевірки складається довідка про проходження перевірки доброчесності прокурорів, копія якої долучається до особової справи прокурора.

Підсумовуючи сказане, зазначимо, що в умовах трансформації української прокуратури в правову інституцію європейського зразка особливої актуальності набувають питання особистісного виміру доброчесності прокурора, що можна визначити як психологічну характеристику особистості прокурора в аспекті світоглядного несприйняття ним корупції, антикорупційної стійкості, здатності та вміння протистояти й протидіяти корупціогенним факторам і загрозам, що виникають в процесі прокурорської діяльності.

У діяльнісному аспекті під доброчесністю прокурора пропонується розуміти психологічно-правову установку (аттитюд) особистості на недопущення (безумовну та абсолютну відмову від певних дій) корупційної або іншої поведінки, що ганьбить звання прокурора або може пошкодити авторитету прокуратури, в тому числі з питань моралі, чесності, непідкупності, відповідності рівня життя прокурора його статусу, дотримання присяги і правил прокурорської етики.

Організаційно-правовим засобом вивчення та аналізування рівня антикорупційної несприйнятливості й стійкості (резистентності) прокурора є таємна перевірка доброчесності.

У формальному аспекті правова процедура таємної перевірки доброчесності прокурора сьогодні практично зводиться до проведення службового розслідування за фактом внесення прокурором до анкети доброчесності недостовірних відомостей. Таке розслідування здійснюється на загальних підставах, тому елемент таємності (конфіденційності) за такої форми перевірки відсутній.

Натомість вважаємо, що таємна перевірка на доброчесність повинна супроводжуватися негласним штучним створенням (моделюванням, імітацією тощо) ситуацій, подібних до тих, що виникають у повсякденній діяльності прокурора, з метою перевірки його поведінки та антикорупційної резистентності за певних службових або життєвих обставин, насамперед пов'язаних із пропозицією отримання

неправомірної вигоди. Крім того, перевірки доброчесності мають проводитися з метою забезпечення професійної непідкупності, запобігання корупції серед працівників органів прокуратури, контролю дотримання ними своїх службових обов'язків, правил прокурорської етики; а також виявлення, оцінки та усунення чинників, що призводять до корупції. З метою забезпечення дотримання прав людини у зв'язку з проведенням таємних перевірок доброчесності прокурора порядок їх проведення слід визначити в Законі України "Про прокуратуру".

На нашу думку, юридично-психологічні проблеми діагностики, формування та підтримання здатності прокурора протистояти й протидіяти корупціогенним факторам і загрозам, що виникають у процесі прокурорської діяльності, є продуктивним напрямом для подальших наукових розвідок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. *Бевзюк І.* Психодіагностика антикорупційної резистентності кандидатів на посаду прокурора / І. Бевзюк // Вісник прокуратури. – 2015. – № 8. – С. 111-120.

3. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 16.06.2016 № 205 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0875-16/paran16#n16.

4. Анкета доброчесності прокурора [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103.

5. Recommendation No. R(2000)10 of the Committee of Ministers to Member states on the on codes of conduct for public officials [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/nts/Rec %2000910.pdf.

6. Этическая мысль: [научно-публицист. чтения] / Редкол. : А.А. Гусейнов и др. – М.: Политиздат, 1990. – 480 с.

7. Словарь по этике : справочн. изд. / ред.: А.А. Гусейнов, И.С. Кон. – 6-е изд. – М. : Политиздат, 1989. – 447 с.

8. *Бормотов А.А.* Разработка и апробация методики диагностики честности как устойчивой черты личности / А.А. Бормотов // Психология. – 2008. – Т. 5. – № 3. – С. 123–136.

9. *Комиссарова А.В.* Представления о честности в юношеском возрасте / А.В. Комиссарова, И.В. Блинникова // Вестник Московского государственного лингвистического университета. – 2013. – Вып. 16 (676). – С. 129–136.

10. *Братусь Б.С.* Аномалии личности / Б.С. Братусь. – М. : Мысль, 1988. – 301 с.

11. *Экман П.* Психология лжи: обмани меня, если сможешь [пер. с англ.] / Пол Экман. – С-Пб. : Питер, 2010. – 302 с.

Отримано 28.09.2016

УДК 351.741(477)

А.А. Бова,
кандидат соціологічних наук,
старший науковий співробітник

ВИЗНАЧЕННЯ ФАКТОРІВ ЗАДОВОЛЕНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ СИСТЕМИ МВС УКРАЇНИ СЛУЖБОЮ ЗА ДОПОМОГОЮ МЕТОДІВ БАГАТОВИМІРНОГО СТАТИСТИЧНОГО АНАЛІЗУ[9]

У статті наводяться результати логістичної регресії, методу групового врахування аргументів, алгоритму індукції правил та алгоритму дерев класифікації QUEST, які пояснюють рівень задоволеності працівників системи органів МВС України. Як емпіричну базу використано дані опитування, проведеного у п'яти регіонах України у жовтні 2015 року. Встановлено, що багатовимірні статистичні моделі мають приблизно однакову середню точність (близько 70 % об'єктів вибірки класифіковано правильно). Більшим лаконізмом вирізняються моделі класифікаційних правил та методу групового урахування аргументів. Кожна зі статистичних моделей визначила власний набір кращих пояснюючих змінних. Спільним для всіх моделей є виокремлення стабільної роботи та фактору задоволеності службою.

Ключові слова: *задоволеність службою, поліція, логістична регресія, метод групового урахування аргументів, індукція правил, дерева класифікації.*

В статье приводятся результаты логистической регрессии, метода группового учета аргументов, алгоритма индукции правил и алгоритма деревьев классификации QUEST, которые объясняют уровень удовлетворенности работников системы органов МВД Украины. В качестве эмпирической базы использованы данные опроса общественного мнения, проведенный в пяти регионах Украины в октябре 2015 года. Установлено, что многомерные статистические модели имеют примерно одинаковую среднюю точность (около 70 % объектов выборки классифицированы правильно). Большим лаконизмом отличаются модели классификационных правил и метода группового учета аргументов. Каждая из статистических моделей определила собственный набор лучших объясняющих переменных.

Ключевые слова: *удовлетворенность службой, полиция, логистическая регрессия, метод группового учета аргументов, индукция правил, деревья классификации.*

Paper presents the results of logistic regression, the method of group account of arguments, induction of algorithm rules and classification tree algorithm QUEST, which explain the level of satisfaction of the Ukrainian Interior Ministry employees. As an empirical basis data from a public opinion poll, conducted in five regions of Ukraine in October 2015 is used. It was found that the multivariate statistical models have approximately the same high accuracy (about 70 % of the sample objects are classified correctly). More laconic classification model are classification tree and the Group method of data handling. Each of statistical models defines its own set of the best

[9] Продовження. Початок у попередньому номері.

explanatory variables. Common to all of them is the release of the stable operation of a service satisfaction factor.

Keywords: *satisfaction with service, police, logistic regression, group method of data handling, rules induction, classifications trees.*

Визначення задоволеності працівників роботою є важливим завданням менеджменту, адже результати анонімних соціологічних опитувань дають змогу чіткіше визначити мотиви діяльності, різноманітні конфлікти, що існують в середині організації, емоційні та когнітивні реакції на оплату праці та преміювання, правила, стилі управління тощо. Вивчення факторів задоволеності поліцейських службою здійснювалося у різних країнах. Науковцями розроблено низку теорій, типологій, шкал та статистичних моделей, що фіксують задоволеність працівників організацій. Так, зокрема, задоволеність службою серед поліцейських аналізувалася в контексті сприйняття ефективності діяльності, проявів лідерських якостей та стилів керівництва, психологічного стресу, виміру впливу на загальний рівень задоволеності різноманітних особистісних факторів та факторів середовища.

При статистичній обробці даних соціологічних опитувань у випадку порядкової залежної змінної найчастіше використовується однофакторний дисперсійний аналіз та регресійний аналіз, а у випадку категоріальної змінної – аналіз таблиць сполучень та логістична регресія. Додамо, що незалежні змінні, що характеризують діяльність, узагальнювалися в інтегральні індекси у тому числі за допомогою факторного аналізу.

У багатовимірному статистичному аналізі даних розроблено значну кількість різноманітних класифікаційних моделей, які, зокрема, розрізняються за характером отримання оцінок для вибірки алгоритмів розпізнавання образів – глобальні (наприклад, дискримінантний аналіз), глобально-локальні (дерева класифікацій) та локальні (k-найближчих сусідів), та можливостями змістовної інтерпретації. Низка методів класифікації дозволяє робити прогнози для нових даних лише за наявності генерації коду на мовах програмування.

Сучасні програми машинного навчання дають змогу зіставляти точність та складність різних класифікаційних моделей, формувати колективи моделей та застосовувати мета-алгоритми (беггінг та бустінг). У соціальних науках “прозорість” результатів моделювання досягається за рахунок аналізу рівнянь (класифікаційних функцій) або логічних правил. Такі властивості мають, зокрема, методи: наївний байєовський класифікатор; множинний номінальний аналіз; дискримінантний аналіз; логістична регерсія; дерева класифікацій; індукція логічних правил; дискримінантний аналіз – аналіз відповідностей; дискримінантний аналіз – проекція на латентні структури.

Переваги глобальних моделей полягають в отриманні рівняння для всієї вибірки та його застосування для емпіричних даних, зібраних іншими дослідниками, наприклад, крос-національних досліджень, оцінювати статистичну значимість коефіцієнтів. Глобально-локальні моделі дають змогу побудувати різноманітні евристичні типології, що складаються з однорідних множин, в яких максимізується значення категорій залежної змінної. Дерева рішень, маючи переваги у наочному представленні результатів класифікації, є вкрай нестійкими при зміні її обсягу. Попри наявність різноманітних алгоритмів класифікації точність моделей щодо соціологічних даних є невеликою в силу недосконалості теорії (яка гуртується у тому числі і на узагальненні емпіричних даних), особливостей методик та неоднорідності вибірки. Результати роботи сучасних (непрозорих) алгоритмів

машинного навчання, що орієнтовані на обробку великих обсягів інформації, можуть перевершувати за точністю передбачення теоретичні конструкції [3].

У жовтні 2015 року на виконання доручення Міністра внутрішніх справ України здійснено, за участю фахівців Державного науково-дослідного інституту МВС України, вивчення громадської думки працівників міліції в ГУМВС України у Харківській, Одеській, Дніпропетровській, Львівській областях та ГУМВС м. Києва [3]. Метою роботи є побудова та змістовна інтерпретація класифікаційних моделей, що пояснюють задоволеність працівників системи органів МВС України службою. При цьому використано різні форми представлення результатів статистичного моделювання (рівняння логістичної регресії, класифікаційна функція, знайдена за допомогою методу групового урахування аргументів, набір логічних закономірностей, дерево класифікації) з автоматичною селекцією найбільш інформативних змінних. Багатовимірна статистична обробка даних здійснювалася у пакетах SPSS, GMDH Shell та WEKA.

Методичний інструментарій складено на підставі пропозицій працівників міліції та досвіду відповідних опитувань поліції Польщі. Анкета містила низку запитань, які фіксували загальний рівень задоволеності та задоволеність різними сторонами життєдіяльності атестованих працівників органів системи МВС України.

Зокрема, запитання "*Якою мірою Ви задоволені своєю роботою у цілому?*" включало п'ять градацій ("цілком задоволений", "скоріше задоволений", "скоріше не задоволений", "цілком не задоволений" та "важко відповісти"). Шкала була перетворена на дихотомічну (не задоволений − 0, задоволений − 1) шляхом об'єднання відповідних рівнів та видалення із масиву сукупності респондентів, котрі обрали альтернативу "важко відповісти". Таким чином частка задоволених респондентів роботою (службою) у цілому складає 33,8 %, а не задоволених − 66,2 % (n = 1154).

Респондентам було запропоновано відповісти також на п'ять запитань із сумісними альтернативами, які характеризують різні аспекти задоволеності/незадоволеності службою, особливості діяльності та недоліки забезпечення, а саме: (*i*) "*Які з аспектів найбільше впливають на Вашу задоволеність?*" (18 альтернатив); (*ii*) "*Які з аспектів найбільше впливають на Вашу незадоволеність?*" (18 альтернатив); (*iii*) "*Які види забезпечення Вашої службової діяльності найбільшою мірою потребують поліпшення?*" (14 альтернатив); (*iv*) "*Що Вам найбільше заважає у щоденній роботі/службі?*" (16 альтернатив); (*v*) "*Що найбільше впливає на кар'єрне зростання у Вашому підрозділі?*" (9 альтернатив).

Методика соціологічного опитування містила похожі за змістом запитання аби виявити найбільш чутливі формулювання, що найкращою мірою співвідносяться із загальним рівнем задоволеності роботою працівників МВС України. Для цього здійснено кореляційний аналіз 66 дихотомічних змінних (не включалися альтернативи "інше", "немає таких аспектів", "нічого не заважає") зі змінною, яка відбиває задоволеність службою. Виходячи зі значень парних коефіцієнтів кореляції (статистично значущі на рівні статистичної значущості $\alpha = 0{,}01$), найбільшою мірою негативно на рівень задоволеності роботою впливає вибір таких альтернатив: "родинні зв'язки з керівництвом або іншими впливовими особами", "відсутність робочої стабільності − постійні організаційні зміни" (*iv*) − $r = -0{,}2$ та "відсутність можливості кар'єрного зростання" − $r = -0{,}19$. Позитивний вплив здійснює погодження з твердженнями щодо "стабільної роботи" (*i*) − $r = 0{,}20$, "можливостей професійної кар'єри" (*i*) − $r = 0{,}17$, "гарних стосунків з керівництвом та колегами по роботі" (*i*) − $r = 0{,}16$. Можна припустити, що ядро задоволеності/незадоволеності

службою складають фактори, що відбивають стабільність роботи та просування кар'єрними сходами.

Зазначимо також, що за безпосередніми висловлюваннями респондентів основними факторами задоволення службою є стабільна робота (56 %), гарні стосунки з керівництвом та колегами по роботі (32,3 %), можливість професійної кар'єри (28,2 %) та професійного самовдосконалення (25,6 %), а також велика відпустка (24 %), а незадоволення − відносно низька заробітна плата (82,1 %), неналежне технічне забезпечення (53,6 %), значна кількість документації (42,8 %).

За результатами соціологічного опитування вплив на кар'єрне зростання у підрозділі родинних зв'язків з керівництвом або іншими впливовими особами відмітило 15,4 % опитаних. Нестабільність роботи порушує ритм, знижує професійну мотивацію, а непрозорість при призначеннях на посади порушує принципи конкурентної боротьби. Своєю чергою це може вплинути на підвищення психологічного напруження та міжособистісні конфлікти через різний обсяг виконуваної роботи працівниками, які обіймають однакові посади, ускладнення контролю за дисципліною близьких до керівництва осіб тощо.

Кореляція соціально-демографічних ознак (стать, вік, стаж роботи) із загальним рівнем задоволеності виявилася низькою та статистично-незначущою. Водночас, з підвищенням матеріального статусу, зростає і задоволеність службою (r = -0,15, α = 0,01). Існують також деякі відмінності у задоволенні службою (роботою) працівників різних служб (коефіцієнт кореляції V Крамера = 0,11, α = 0,05).

Гнучкі налаштування сучасних алгоритмів аналізу даних уможливлює побудову кількох альтернативних багатовимірних статистичних моделей з відбором системи найбільш інформативних змінних. Для виявлення загальних факторів, що впливають на задоволеність роботою в цілому, до бінарної покрокової логістичної регресії включено 25 незалежних (пояснюючих) змінних (ні − 0, так − 1), значення коефіцієнту кореляції яких із залежною змінною є більшим за модулем, ніж 0,11. Такий спосіб відбору змінних до моделі додатково гарантує стійкість рішення.

Показники якості моделі R^2 Кокса і Снелла = 0,21, R^2 Нейджелкєрка = 0,30. Загалом вірно класифіковано 71,9 % об'єктів вибірки, зокрема серед категорії не задоволених службою − 70,3 % та категорії задоволених службою − 72,8 %. Як бачимо з таблиці 1 до остаточного рівняння увійшли 14 змінних (статистично значущі за критерієм Вальда), які характеризують різноманітні фактори задоволеності службою, зокрема явища, що заважають у повсякденній роботі та механізми кар'єрного зростання, а брак певних видів забезпечення не має впливу на загальний рівень задоволеності.

Таблиця 1

Результати логістичної регресії, що пояснює задоволеність службою працівників системи МВС України

Статистика / Змінна	B	Стандартна похибка	Критерій Вальда	Ступені свободи	Рівень значущості	Exp(B)
родинні зв'язки з керівництвом (v)	-0,59	0,21	8,31	1	0,004	0,55
невпевненість у роботі (ii)	-0,79	0,21	13,75	1	0,000	0,45
відсутність робочої стабільності (iv)	-0,58	0,16	14,06	1	0,000	0,56
стабільна робота (i)	0,71	0,15	23,78	1	0,000	2,03
понаднормова робота, відсутність вихідних (iv)	-0,59	0,15	15,55	1	0,000	0,55

Статистика / Змінна	B	Стандартна похибка	Критерій Вальда	Ступені свободи	Значущість	Exp(B)
можливість професійної кар'єри (*i*)	0,50	0,18	7,83	1	0,005	1,66
гарні стосунки з керівництвом та колегами по роботі (*i*)	0,74	0,17	19,30	1	0,000	2,10
доступ до Інтернету (*iii*)	-0,32	0,16	3,95	1	0,047	0,73
необхідність складати велику кількість документів (*iv*)	-0,50	0,16	10,42	1	0,001	0,60
погана система перепідготовки, навчання, тренінгів (*ii*)	-0,75	0,23	10,75	1	0,001	0,47
можливість професійного самовдосконалення (*i*)	0,56	0,18	9,31	1	0,002	1,76
відданість службі (*v*)	0,44	0,16	7,56	1	0,006	1,55
погані стосунки з керівництвом (*ii*)	-0,96	0,39	6,17	1	0,013	0,38
необхідність дотримуватися суворої дисципліни (*iv*)	-1,22	0,46	7,03	1	0,008	0,30
константа	0,77	0,14	29,28	1	0,000	2,16

Враховуючи значення коефіцієнтів логістичної регресії та відповідних відношень шансів, можна зробити висновок, що найбільшу вагу у позитивному впливові на задоволеність мають такі змінні, як стабільна робота, гарні стосунки з керівництвом та колегами по роботі, можливість професійного самовдосконалення, можливість професійної кар'єри, відданість службі як головна умова кар'єрного зростання. Натомість зменшує задоволеність персоналу вибір альтернатив "необхідність дотримуватися суворої дисципліни", "погані стосунки з керівництвом", "невпевненість у роботі", "погана система перепідготовки, навчання, тренінгів".

Надалі до статистичної обробки включалися усі 66 незалежних змінних. За допомогою методу групового урахування аргументів (швидкий комбінаторний алгоритм) побудовано класифікаційну модель за умови збалансування класів залежної змінної (формула 1). Вибірку випадковим чином розділено на навчальну (80 % спостережень) та екзаменаційну (20 %). На навчальній вибірці 68 % випадків вірно класифіковано за моделлю, у тому числі для класу задоволених роботою − 72 %, незадоволених роботою − 62 %. На екзаменаційній вибірці відповідно вірно класифіковано 71 %, та відповідно за класами − 75 % та 60 % респондентів.

$$\hat{Y} = 0{,}6 + 0{,}14X1 + 0{,}07X2 - 0{,}18X3 - 0{,}16X4 + 0{,}02X5 - \\ - 0{,}1X6 - 0{,}14X7 - 0{,}22X8 - 0{,}06X9 - 0{,}1X10, \quad (1)$$

де:

Y − задоволеність службою;
X1 − стабільна робота (*i*);
X2 − суспільне значення роботи (*i*);
X3 − невпевненість у роботі (*ii*);
X4 − відсутність можливості кар'єрного зростання (*ii*);
X5 − забезпечення транспортом (*iii*);

X6 – необхідність складати велику кількість документів (*iv*);

X7 – відсутність робочої стабільності – постійні організаційні зміни (*iv*);

X8 – необхідність дотримуватися суворої дисципліни (*iv*);

X9 – незрозумілі службові вказівки (*iv*);

X10 – робота "на статистику (*iv*).

Зазначимо, що модель, отримана за допомогою методу групового урахування аргументів, включає лише 10 предикторів (близько трьох змінних коефіцієнт має дуже низьке значення, що фактично дорівнює нулю). Оскільки усі незалежні змінні виміряні у дихотомічній шкалі, беручи за основу значення коефіцієнтів, найбільше підвищує рівень задоволеності стабільна робота, а знижує – необхідність дотримуватися суворої дисципліни, невпевненість у роботі, відсутність можливості кар'єрного зростання.

Крім рівняння, сформованого для даних загалом, доцільно виявити закономірності, що відносяться до окремих підмножин вибірки. Алгоритм індукції правил *JRip* виявив 4 логічних умови, які сформовані комбінаціями альтернатив 4 змінних, а саме:

1. Якщо невпевненість у роботі (*ii*) = 1 та відсутність робочої стабільності – постійні організаційні зміни (*iv*) = 1 та відданість службі (*v*) = 0, то задоволеність роботи в цілому = 0.

2. Якщо родинні зв'язки з керівництвом або іншими впливовими особами (*v*) = 1 та відсутність робочої стабільності – постійні організаційні зміни (*iv*) = 1, то задоволеність роботи в цілому = 0.

3. Якщо невпевненість у роботі (*ii*) = 1, то задоволеність роботи в цілому = 0.

4. Інакше задоволеність роботи в цілому = 1.

На тренувальному наборі даних алгоритмом вірно розпізнано 72,6 % об'єктів, у тому числі задоволених службою – 80,8 %, незадоволених – 52,0 %. Алгоритм виявив докладні правила класифікації респондентів, незадоволених службою, виходячи з вибору ними тих чи інших альтернатив. Так, зокрема, серед незадоволених службою в абсолютному вираженні виявилося у правилі 1 та у правилі 3, де опитані респонденти відмітили як фактор незадоволеності невпевненість у роботі та відсутність робочої стабільності.

Оскільки кількість задоволених респондентів перевищує майже у два рази кількість незадоволених, для підвищення точності передбачення кількості незадоволених респондентів, в алгоритмі *QUEST* була задана однакова апріорна ймовірність належності до класів. На навчальній вибірці правильно класифіковано 70,7 % об'єктів вибірки, у тому числі задоволених – 78,5 % та не задоволених – 55,4 %.

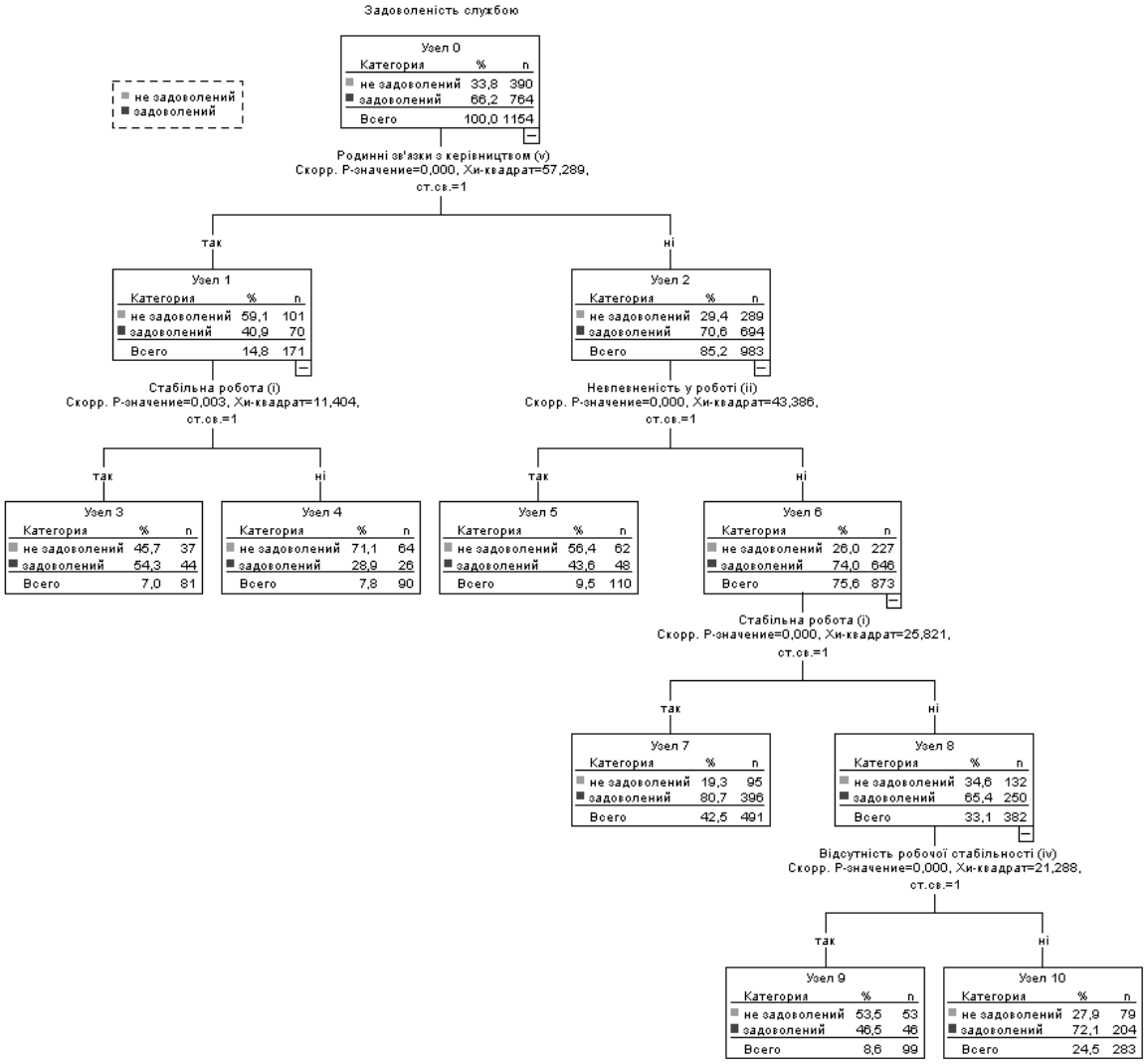


Рис. 1. Дерево класифікації *QUEST*, що пояснює задоволеність/незадоволеність працівників системи МВС України службою, %

Дерево класифікації включає чотири незалежних змінних, завдяки значенням яких утворюється шість логічних правил, що розмежовують два класи (задоволених та незадоволених службою). Ці змінні стосуються загалом стабільності роботи та просування кар'єрними сходинами. Відсутність стабільності, використання родинних зв'язків для здобуття більш високих посад може суттєвим чином порушувати принципи соціальної справедливості та вносити дисбаланс у роботу колективу, що збільшує частку незадоволених службою.

На підставі проведення статистичного аналізу встановлено, що велика кількість потенційних пояснюючих змінних дає можливість побудувати кілька моделей, які розрізняються за загальною точністю та коректністю класифікації класів, а також набором інформативних ознак. Класифікаційні моделі, сформовані у вигляді дерев рішень або логічних правил, наочніше відображають характер зв'язку між змінними. Можна стверджувати, що стабільність роботи та дотримання керівництвом принципів соціальної справедливості при призначенні працівників на посади та стабільність роботи збільшують у колективах правоохоронців частку задоволених службою. Виявлення системи факторів у різних сферах, що характеризують службову діяльність та впливають на загальний рівень задоволеності, дає змогу повнішою мірою врахувати нагальні потреби персоналу організації.

Знайдені моделі мають приблизно однакову середню точність (близько 70 % об'єктів вибірки класифіковано правильно). Більшим лаконізмом вирізняються дерева класифікації, індукція правил та метод групового урахування аргументів. Способами підвищення стійкості рішення є побудова рівняння на змінних, що мають найбільше значення коефіцієнту кореляції з цільовою змінною, його тестування на різних підвибірках. Кожна зі статистичних моделей визначила власний набір кращих пояснюючих змінних. Спільним для всіх моделей є вибір альтернатив, що відбивають стабільність роботи як один із головних факторів задоволеності службою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Chan J., Bennet-Moses L.* Is Big Data challenging criminology? // *Theoretical Criminology* (Published online). – 2015. – 19 May.– 19 p.

Отримано 13.10.2016

УДК 159.922

В. П. Остапович,
кандидат юридичних наук
В.В. Барко,
кандидат педагогічних наук.

РОЛЬ КЕРІВНИКА У СПРАВІ ЗБЕРЕЖЕННЯ ПСИХОЛОГІЧНОГО ЗДОРОВ'Я ПОЛІЦЕЙСЬКИХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано вітчизняний і зарубіжний досвід організації і проведення підготовки керівників поліцейських підрозділів до роботи щодо збереження психологічного здоров'я, результатом якої має бути високий рівень мотивації професійної діяльності поліцейських, формування здатності успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим факторам ризику, розвиток професійно важливих індивідуально-психологічних якостей. Психологічне здоров'я у статті розглядається як динамічна сукупність психічних властивостей особистості, що забезпечують гармонію між потребами індивіда й суспільства і виступають передумовою орієнтації індивіда на виконання своєї життєвої задачі. Наведено критерії оцінки рівня сформованості готовності керівника поліції до збереження психологічного здоров'я працівників поліції, а також перелік вимог, що висуваються до поліцейських управлінців як до суб'єктів збереження психологічного здоров'я поліцейських. Дотримання керівниками поліцейських підрозділів розглянутих у статті вимог сприяє збереженню психологічного здоров'я поліцейських та підвищенню ефективності їх професійної діяльності.

Ключові слова: *поліція, керівник, психологічне здоров'я, мотивація, стрес, конфлікт, критерії готовності.*

В статье проанализирован отечественный и зарубежный опыт организации и проведения подготовки руководителей полицейских подразделений к работе по сохранению психологического здоровья полицейских, результатом которой должен стать высокий уровень мотивации профессиональной деятельности, формирование способности успешно противодействовать стрессовым факторам, конфликтам и другим факторам риска, развитие профессионально важных индивидуально-психологических качеств. Представлены критерии оценки уровня сформированности готовности руководителя полиции к сохранению психологического здоровья сотрудников, приведён перечень требований, которые выдвигаются к полицейским управленцам как к субъектам сохранения психологического здоровья полицейских.

Ключевые слова: *полиция, руководитель, психологическое здоровье, мотивация, стресс, конфликт, критерии готовности.*

Paper is devoted to the consideration of some problems connected with maintenance of psychological health of police officers of the Ukrainian National Police. The authors analyzed national and foreign experience and publications, connected with methods of saving of psychological health of Police officers; the results of this work should be reflected in changes of motivation of police officers, increasing their ability to cope with

stress, conflicts and other risk factors, improvement of personal needs and qualities etc. The authors produced some criteria of leader's readiness for maintenance of psychological health of police officers and described several requirements to police leader as a subject of saving of police officers' psychological health. The abidance of these requirements will contribute to the improvement of psychological health of Police officers and effectiveness of police service in general.

Keywords: *police, leader, psychological health, motivation, stress, conflict, criteria of readiness.*

Відповідно до Закону України "Про Національну поліцію" від 2 липня 2015 р. метою діяльності Національної поліції України є реалізація державної політики у сфері захисту прав, свобод і законних інтересів громадян України, іноземних громадян, осіб без громадянства; захист об'єктів права власності; протидія злочинності; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Національна поліція України побудована за зразком поліції передових західноєвропейських країн; поліцейські виконують службові завдання у тісній взаємодії з населенням, діють на основі неухильного дотримання законності, прав людини і громадянина. Службова діяльність поліцейських традиційно відноситься до складних видів професійної діяльності, вона супроводжується значними психофізіологічними і фізичними навантаженнями на працівників, багатьма чинниками ризику для їх життя і здоров'я, характеризується стресогенністю, необхідністю протидіяти кримінальному оточенню, застосовувати заходи фізичного впливу, зброю, спеціальні засоби тощо. Дослідження свідчать про те, що складні умови роботи поліцейських нерідко призводять до порушення здоров'я, появи психологічних проблем [1; 2, с. 32; 3, с. 160; 4, p. 124].

Згідно із формулюванням Всесвітньої організації охорони здоров'я, людське здоров'я – це не просто відсутність хвороби, а повне фізичне, душевне та соціальне благополуччя. Психологічне здоров'я є головною складовою душевного благополуччя і забезпечується на різних, але взаємозалежних рівнях функціонування, воно пов'язане з особистістю людини і може бути порушене домінуванням негативних рис характеру, дефектами в моральній сфері, неправильним вибором ціннісних орієнтацій тощо. Психологічне здоров'я зазнає впливу із боку різних соціальних зв'язків, у тому числі родини, спілкування, дозвілля, релігійних та інших організацій. Воно є основою повноцінного розвитку людини.

Сучасна наука розмежовує сфери психічного і психологічного здоров'я. Психологічне здоров'я сьогодні розглядається як динамічна сукупність психічних властивостей особистості, що забезпечують гармонію між потребами індивіда й суспільства і виступають передумовою орієнтації індивіда на виконання своєї життєвої задачі. Психологічне здоров'я є вищим рівнем прояву здоров'я психічного, воно визначається ціннісно-смисловим змістом розвитку особистості. Очевидно, що психологічно здоровою може бути тільки людина, яка є здоровою психічно.

Особлива роль у збереженні психологічного здоров'я підлеглих належить керівнику поліцейського підрозділу. Саме він здійснює безпосередній вплив на особистість, на весь колектив і на соціально-психологічні процеси у ньому. У зв'язку з цим зростають вимоги до загальної та професійної підготовки керівників, їх управлінських якостей, від яких залежить збереження життя і здоров'я особового складу. Саме від керівника залежить мотивація професійної діяльності поліцейських, формування здатності успішно протидіяти стресовим чинникам, конфліктам та іншим факторам ризику, розвиток комунікативного потенціалу і навичок емоційної саморегуляції, інших професійно важливих індивідуальних

якостей. Наразі не напрацьовано власного досвіду щодо підготовки керівників до збереження психологічного здоров'я поліцейських, тому *метою статті* є розкриття ролі керівників підрозділів Національної поліції України як суб'єктів збереження такого здоров'я, окреслення вимог до керівників з цієї позиції.

Слід зазначити, що питання, пов'язані з вивченням психічного і психологічного здоров'я працівників складних та екстремальних професій, у тому числі правоохоронців, шляхів його збереження, протягом тривалого часу викликають інтерес у дослідників. Питанням психічного здоров'я найбільшу увагу приділяли вітчизняні й зарубіжні представники медичної психології, патопсихології, психіатрії, психотерапії (Л.М. Балабанова, С.Д. Максименко, Л.М. Собчик, С. Алдвін, К. Дженсен, Е. Картер, С. Мадді та інші) [5–10]. У дослідженнях переважно йдеться про нервові та психічні захворювання, відхилення у функціонуванні психічних процесів та особистісному розвитку людини, органічні синдроми й розлади тощо. Щодо досліджень у сфері забезпеченні психологічного здоров'я працівників правоохоронних органів, у тому числі поліцейських, то цим питанням приділяли увагу переважно зарубіжні науковці (І.Є Бобкова, А.Ю. Федотов, М.І. Мягких, А.В. Поляков, П. Мучинськи, М. Свон, Р. Чарльз, М. Мескон, С. Алдвін, С. Мадді та інші) [1–3; 5; 9; 10; 11]. Вітчизняні науковці також проводили дослідження з питань збереження психологічного здоров'я працівників органів внутрішніх справ; можливо виокремити в якості найбільш відомих посібники і рекомендації, підготовлені такими авторами, як О.М. Бандурка, В.І. Барко, Г.А. Литвинова, С.В. Кушнарьов, В. О. Криволапчук, І.В. Клименко, Л.А. Кирієнко та інші [2; 4; 7]. Автори піднімали питання психогігієни праці правоохоронців, психологічного забезпечення працівників, впровадження сучасних психотехнологій в систему професійної підготовки особового складу, використання проективних методів з метою вивчення особистості працівників, формування у них прихильності до здорового способу життя тощо. Проте проблема психологічного здоров'я поліцейських і ролі керівника в його підтриманні і збереженні наразі залишається недостатньо розробленою в теоретичному і методичному аспектах. Постає нагальна потреба у пошуку шляхів збереження психологічного здоров'я поліцейських з урахуванням складних умов їх діяльності. Якщо проблеми, пов'язані з їх фізичним здоров'ям, у цілому знаходять вирішення, то питання збереження психологічного здоров'я навіть не завжди усвідомлюються керівництвом, їх вирішення часто носить фрагментарний, не системний характер.

Серед широкого спектру питань, які потребують свого вирішення, нерозробленими залишається проблематика аналізу психологічних аспектів діяльності керівника поліцейського підрозділу як суб'єкта впливу на психологічне здоров'я підлеглих; виявлення критеріїв і показників готовності керівника до збереження психологічного здоров'я поліцейських; експериментального вивчення діяльності керівників в ролі суб'єктів збереження такого здоров'я; виявлення вимог до керівників, чинників та умов ефективного збереження психологічного здоров'я поліцейських, розробки відповідних рекомендацій для керівників та поліцейських щодо збереження власного психологічного здоров'я.

Для вирішення питань щодо ролі і вимог до керівника як до суб'єкта збереження психологічного здоров'я поліцейських варто звернутись до досвіду роботи поліції зарубіжних країн. Багатьма дослідниками відмічається, що керівник поліцейського підрозділу повинен чітко усвідомлювати, що від його дій, поведінки та діяльності значною мірою залежить рівень душевного благополуччя підлеглого особового складу, а отже і його психологічне здоров'я. Кожен керівник повинен відповідати певним нормам, що висуваються до нього, як до посадової особи, яка

несе персональну відповідальність за збереження психологічного здоров'я підлеглих. Керівник, перш за все, сам не повинен бути суб'єктом негативного впливу на душевне благополуччя людей. Також він повинен слідкувати за тим, щоб підлеглі не виступали один відносно одного у подібній ролі, створювати сприятливий соціально-психологічний клімат [2, с. 36; 5, с. 54; 6, с. 46].

Саме керівник має виступати в ролі активного суб'єкта збереження психологічного здоров'я підлеглих, для чого він повинен мати відповідну психологічну готовність до такої діяльності. Вітчизняні і зарубіжні фахівці у своїй більшості дотримуються думки про те, що така готовність складається з чотирьох основних компонентів – мотиваційного (сукупності мотивів, адекватних цілям та завданням збереження психологічного здоров'я поліцейських); когнітивного (сукупності знань необхідних для збереження психологічного здоров'я поліцейських); операціонального (сукупності умінь та навичок практичного вирішення завдань по збереженню психологічного здоров'я поліцейських) та особистісного (системи особистісних характеристик керівника, які впливають на результативність збереження психологічного здоров'я підлеглого особового складу) [8, с. 6].

Зважаючи на сказане, керівник поліцейського підрозділу, перш за все, не повинен мати особистісних деструкцій. До них, на думку дослідників, належать такі психічні утворення, які породжують бар'єри в спілкуванні з іншими людьми, ускладнюють реалізацію власних потреб та цілей керівника як індивідуальності. Керівник поліцейського підрозділу повинен бути сильною особистістю з глибоким самоусвідомленням, яка володіє власним емоційним станом і поведінкою. Дослідники також відзначають, що керівник має бути врівноваженою особистістю, яка здатна успішно розв'язувати свої особисті проблеми і проблеми організації, позбутися внутрішньої суперечливості. Для збереження психологічного здоров'я підлеглого особового складу керівнику мають бути властиві такі риси, як внутрішній спокій, рішучість, відкритість, ввічливість, відсутність метушливості, гнучкість розуму й послідовність поведінки. Водночас керівнику не повинні бути властиві імпульсивність, роздратованість, нестриманість, агресивність, авторитарність, зацикленість на собі [8, с. 4; 9, с. 260; 10, с. 49].

У багатьох наукових джерелах наголошується на тому, що у процесі профпідготовки майбутніх керівників необхідно навчати адекватно визначати особистісні психічні стани, у яких можуть перебувати його підлеглі в різних ситуаціях службової діяльності, знаходити причини виникнення непорозумінь в процесі міжособистісного спілкування з іншими людьми, виявляти джерела стереотипних деструктивних тенденцій поведінки, які не сприяють оптимальному професійному спілкуванню. Керівники повинні зважати на те, що серед підлеглих, можуть бути поліцейські, схильні до девіантної поведінки та професійної деформації. Окрім цього, у випадках сильних нервово-психічних перевантажень в деяких працівників можуть розвиватися певні психічні розлади [3, p. 112; 4, p. 108].

З метою попередження виникнення нервово-психічної нестійкості керівник повинен знати причини і ознаки останньої. Причинами виникнення нервово-психічної нестійкості у поліцейських можуть бути різні психогенні фактори. До основних із них належать: а) невдачі на службі і в особистому житті; б) часті ситуації службової діяльності, які сприймаються як небезпечні для життя і здоров'я; в) хронічна втома і конфлікти з колегами; г) низька професійна компетентність, ґ) сімейні психотравмуючі чинники; д) шкідливі звички (куріння; вживання спиртних напоїв, наркотичних і токсичних речовин); е) схильність до брехні [11, с. 56].

Ознаками нервово-психічної нестійкості поліцейського можуть бути: а) поява втоми навіть при звичайному службовому навантажені; б) зниження загальної активності працівника; в) послаблення та погіршення пам'яті; г) соматичні симптоми (головний біль; болі у попереку, області серця, погіршення чи втрата апетиту, загальне погане самопочуття тощо); ґ) загальмованість мислительних процесів; д) поява негативних емоцій (роздратування, гнів, агресія, поганий настрій); е) зниження самоконтролю за власними діями.

Керівникам рекомендується звернути увагу на легко збудливих, запальних, конфліктних поліцейських, а також на замкнених у собі, образливих, надмірно боязливих та сором'язливих. Потрібно також виявляти осіб, що виявляють зарозумілість, зверхність, намагаються будь-що виділитися серед оточуючих чи навпаки, стали об'єктом жартів, насмішок, здійснюють безглузді вчинки, мають неадекватні прояви у поведінці. Знання про основи психологічного здоров'я підлеглого особового складу, причини його порушень та шляхи збереження дозволить керівнику попереджати виникнення нервово-психічної нестійкості у поліцейських та вживати адекватних дій і заходів у складних ситуаціях [4, p. 105].

Лонгітюдне психодіагностичне дослідження, проведене зарубіжними науковцями (Л. М. Собчик, 2005), в процесі якого вивчались особи без психічної патології, показало високу прогностичну значимість чинників, які виявляють провідні особистісні тенденції для визначення можливого типу невротичної дезадаптації працівників задовго до впливу стресових факторів службової діяльності. Таке дослідження виявилось цінним для розробки методів управління станом людей в критичних і екстремальних ситуаціях і створення умов для мінімізації нервово-психічних зривів. У процесі дослідження виокремлено психодіагностичні критерії для визначення трьох основних непсихотичних типів дезадаптації, а саме невротичної, психопатичної і психосоматичної. При цьому встановлено, що всі психогенно спровоковані чи пов'язані з надлишковим емоційним напруженням межові психічні розлади мають спільне етіогенетичне коріння і тісно поєднані з базисними особистісними властивостями людини [7, с. 311].

Керівникам важливо враховувати доведений у психології факт про те, що відмінності у проявах дезадаптації в значній мірі визначаються базисним типом реагування особистості. Так, невротичні розлади формуються на базі домінування в структурі особистості конституціональних гіпостенічних рис. При цьому такі незначні відхилення, як невротичний надконтроль, песимістичність, підвищена тривожність та інтровертованість можуть загострюватися під впливом несприятливої ситуації і трансформуватися на серйозніші хворобливі варіанти дезадаптації – іпохондричність, депресивні прояви, нав'язливі фобії та реакції типу ескейпа (психологічної втечі і уникнення соціальної активності).

Навпаки, поведінкові реакції, які властиві психопатичним збудливим особам, виникають на ґрунті гіпертимного (стенічного) типу характеру. Причому деякі "вкраплення" в загальну структуру гіпертимного типу реагування таких акцентуйованих рис, як ригідність, замкненість, імпульсивність або екзальтованість в екстремальних ситуаціях службової діяльності поліцейського можуть посилюватись і утворювати стійкий патерн експлозивної, експансивно-шизоїдної, агресивно-неконформної або емоційно-нестійкої поведінки, тобто перетворюватись на різноманітні відтінки хворобливих психопатичних варіантів гіпертимного складу особистості.

За даними психодіагностичних досліджень, два зазначених типи реагування (гіпостенічний і гіперстенічний) в основному відрізняються варіантами спрямованості агресії: а) інтропунітивний варіант, за якого агресія повязується з відчуттям

невдоволеності, дискомфортом і спрямовується людиною на саму себе (це спостерігається при неврозі); б) екстрапунітивний варіант, коли агресія спрямована на близьке оточення і проявляється у вигляді соціальної дезадаптації, яка властива психопатичним особистостям. Ці провідні типи реагування або тенденції поведінки можуть супроводжуватися різними комплексами додаткових характеристик, проте гіпостенічний (невротичний) тип реагування завжди відрізняється переважанням гальмівних реакцій (за типом втечі або ступору), а гіперстенічний (психопатичний) – переважанням збудливих рис [7, с. 315].

Фахівці відзначають, що особливе місце належить так званому істеричному неврозу, який важко відрізнити від істеричних психопатій через те, що істерична особистість відноситься до змішаного типу реагування. Про це свідчить виявлене поєднання різноспрямованих і протирічливих тенденцій, які проявляються в істеричній особистості з однаковою силою. Це протиріччя має місце в результаті зіткнення сильних (спонтанних та ригідних) і слабких (тривожних і емотивних) характеристик; подібне конфліктне поєднання індивідуально-типологічних властивостей нерідко призводить до чисельних соматичних розладів. Вивчення різноманітних соматичних захворювань, які виникають на ґрунті надлишкового емоційного напруження і відносяться до психосоматичних розладів, виявило домінування змішаного типу реагування у хворих на астму, виразку шлунка, гіпертонію, нейродерматози та ішемічною хворобою міокарда. Аналіз психодіагностичних даних показав, що у таких хворих у відповідь на несприятливу ситуацію розвиваються стани, для яких характерне взаємне блокування як невротичного, так і гіперстенічного типу реагування, саме тому агресивні захисні тенденції не можуть бути відреаговані по жодному з емоційних вивідних каналів – ані за екстрапунітивним, ані за інтропунітивним. Цим самим створюється підвищений рівень емоційного напруження, за якого проявляються біологічні відхилення і соматичні захворювання [5, p. 56; 7, с. 317].

Отже, керівникам підрозділів поліції і психологам важливо враховувати той психологічний факт, що наростання ознак дезадаптації прямо залежить від провідних особистісних тенденцій кожного поліцейського. Базисні особистісні властивості є прогностично значимими чинниками, які можуть вказати на найбільш імовірний шлях поведінки працівника, можливий варіант дезадаптації і навіть можливий клінічний синдром за умови негативного впливу особливих умов службової діяльності. Численні дослідження науковців дозволили дійти висновку про те, що навіть вкрай важкі ситуації службової діяльності і життя, тяжкі психотравми, які у більшості осіб викликають типову депресивну симптоматику, у сильних особистостей із стенічним типом реагування можуть супроводжуватись стенічними проявами – оптимізмом, зростанням самооцінки, самоствердження, активною і агресивною поведінкою.

Власні дослідження показали, що відповідно до загальної структури психологічної готовності до діяльності можливо виділити декілька критеріїв оцінки рівня готовності керівника до збереження психологічного здоров'я підлеглих. Першим критерієм є когнітивний, який відображає якість знань керівника про сутність, природу психологічного здоров'я людини, чинники і причини його погіршення, методи і засоби психодіагностики базисних рис особистості, від яких залежить здатність витримувати стресові навантаження і негативні фактори службової діяльності. Другим критерієм можна назвати мотиваційний, який конкретизується у бажанні керівника піклуватися про підлеглих, зберігати їх стан фізичного і психологічного здоров'я, допомагати їм в складних життєвих і службових ситуаціях. Показником мотиваційного критерію є також прагнення

керівника подавати особистий приклад здорового способу життя, надихати підлеглих на правильні дії, інтерес керівника до особистості своїх працівників та їх уподобань, пізнавальний інтерес до вивчення питань загальної психології, медичної і юридичної психології, психологічної діагностики тощо. Третім критерієм готовності є операціональний, у якому відображуються практичні уміння керівника поліцейського підрозділу щодо збереження психологічного здоров'я поліцейських. Показниками сформованості даного критерію є уміння спостерігати за поведінкою і станом здоров'я підлеглих; визначати за зовнішніми ознаками прояви сили, слабкості, лабільності, врівноваженості нервової системи людини, особливості темпераменту і характеру, помічати прояви акцентуацій характеру і ознаки нервово-психічної дезадаптації; встановлювати за допомогою психодіагностичних методів особливості пізнавальних процесів, здібностей, емоційно-вольової сфери особистості поліцейських свого підрозділу; надавати підлеглим психологічну допомогу в складних ситуаціях тощо.

Четвертим критерієм є особистісний, який відображує здатність і спроможність керівника берегти стан психологічного здоров'я поліцейських. Він конкретизується у здібностях управлінця до емпатійного розуміння підлеглих, здатності до лідерства і референтності, можливості впливати на людей і переконувати їх. Важливими показниками особистісного критерію також є загальний та емоційний інтелект керівника, такі його риси, як активність, наполегливість, екстравертованість, енергійність, дисциплінованість, чесність, справедливість, гуманність, гнучкість і здатність до демократичного та ситуаційного стилів керівництва.

Важливою умовою підвищення ефективності діяльності керівника щодо збереження психологічного здоров'я поліцейських є наявність в нього почуття відповідальності за результати своєї діяльності. Знання і поведінка керівника в певній мірі впливають на психіку підлеглих. Кожне слово, кожна дія керівника критично оцінюється підлеглими і через різні канали інформації стають відомими більшості членів колективу. Керівник повинен з розумінням відноситись до своїх підлеглих, поважати їх особистість, сприймати їх недоліки та успіхи як свої. Крім цього він повинен виявляти постійну турботу про них, про покращення умов їх праці та побуту.

Виступаючи в ролі суб'єкта збереження психічного здоров'я підлеглих поліцейський керівник повинен знати, як саме вирішувалися і вирішуються складні питання іншими керівниками. Систематизація й вивчення досвіду колег з метою своєчасного їх використання – важлива умова наукової організації праці керівника. Суттєва роль тут належить вмінню і бажання керівника радитись з фахівцями, такими, як психологи, психіатри, медичні працівники та більш досвідчені керівники.

Розглядаючи вимоги до керівника як суб'єкта збереження психологічного здоров'я своїх підлеглих, потрібно окремо розглянути питання про характерні для нього стилі керівництва, які відображають стійку сукупність особистісних та соціально-психологічних характеристик керівника, за допомогою яких реалізуються методи впливу на колектив підрозділу. Результати досліджень свідчать про те, що більшість керівників, особливо з невеликим досвідом управлінської діяльності, надають перевагу авторитарним стилям керівництва. Останні підвищують тривожність підлеглого особового складу, спричиняють виникнення сильних переживань і негативних емоційних станів, таких, як пригніченість, смуток, невпевненість у собі, образа тощо. Цілком очевидно, що це не сприяє збереженню психологічного здоров'я поліцейських. Керівникам поліцейських підрозділів потрібно відходити від авторитарних управлінських стилів, надаючи перевагу

демократичному, який сприяє збереженню душевного благополуччя особового складу. Однак, реалізуючи демократичний стиль, керівник повинен вміти здійснювати контроль за процесом і результатом несення служби підлеглими.

Враховуючи думку дослідників, а також результати власного дослідження, нами уточнено і узагальнено перелік вимог до керівника, дотримання яких сприятиме збереженню психологічного здоров'я підлеглого особового складу: 1. Повага і гуманістичне ставлення до підлеглих; керівник має бути вимогливим, наполегливим, навіть жорстким, проте обов'язково справедливим і гуманним, повинен поважати особистість кожного підлеглого, цінити його знання і досвід. 2. Врахування керівником індивідуально-психологічних особливостей кожного підлеглого, керівник має знати і вивчати інтереси та потреби працівника, його темпераменті, характерологічні, емоційно-вольові особливості та здібності. 3. Увага до позитивних зрушень в роботі чи поведінці підлеглого, своєчасна оцінка і заохочення працівників поліції, розкриття перспектив професійного зростання. 4. Обережне використання критики і покарань підлеглих, критика має відбуватись віч-на-віч, а заохочення – при всіх. 5. Переважне використання колегіального, а за необхідності – ситуаційного стилю керівництва, надання підлеглим самостійності в діяльності, делегування власних повноважень. 6. Організація колективної (командної) роботи працівників поліцейського підрозділу, рольовий розподіл функцій кожного працівника. 7. Створення умов для професійного і особистісного розвитку кожного працівника поліції. 8. Вміння попереджувати і залагоджувати конфлікти у підрозділі, підтримувати сприятливий соціально-психологічний клімат в колективі. 9. Здатність бути лідером і референтною особистістю, навчати і виховувати підлеглих власним прикладом, виступати в ролі наставника. 10. Особисте дотримання здорового способу життя і підтримка вимог здорового способу життя в колективі підрозділу, заохочення занять спортом, роз'яснення впливу шкідливих звичок на здоров'я поліцейських.

Таким чином, психологічне здоров'я особистості є необхідною умовою її ефективної діяльності загалом і професійної зокрема. Різнобічна й тривала дія несприятливих соціальних, психологічних, економічних та інших чинників нерідко зумовлює виникнення в працівників поліції високої нервово-психічної напруги. Це викликає різноманітні негативні прояви в їх поведінці та психіці, відчуття душевного дискомфорту, появу негативних психічних станів, іноді межових нервово-психічних розладів. Відповідальні завдання, які виконують працівники поліції висувають підвищені вимоги до стану їх фізичного і психологічного здоров'я; зважаючи на специфіку діяльності, працівник поліції з вадами психологічного здоров'я не може бути достатньо надійним при виконанні службових завдань. Дотримання керівниками поліцейських підрозділів розглянутих у статті вимог сприятиме збереженню психологічного здоров'я поліцейських та суттєвому підвищенню ефективності їх професійної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бобкова И. Е.* Психологическое сопровождение профессионального развития руководителей структурных подразделений территориальных органов внутренних дел на начальном этапе управленческой карьеры / И.Е. Бобкова // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2014. – № 2 (57). – С. 27–30.

2. *Литвинова Г. А.* Социально-психологическое обеспечение деятельности полиции Баварии (Германия) / Г.А. Литвинова // Юридическая психология. – 2010. – № 3. – С. 32 –36.

3. *Мескон М.Х.* Основы менеджмента : пер. с англ. / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури. – М. : Дело, 1992. – 702 с.

4. Психологічне забезпечення працівників МВС та військовослужбовців Національної гвардії – учасників антитерористичної операції / В.О. Криволапчук, В.Р. Слівінський, Л.А. Кірієнко, С. В. Кушнарьов. – Київ : ДНДІ МВС України, 2016. – 124 с.

5. *Поляков А.В.* Психологическое сопровождение сотрудников полиции / А.В. Поляков // Ученые записки СПбГИПСР. – 2014. – Т. 22, вып. 2. – С. 53 –57.

6. *Свон Р.Д.* Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России / Р.Д. Свон. – СПб. : Алетейя, 2000. – 296 с

7. *Собчик Л.Н.* Введение в психологию индивидуальности / Л.Н. Собчик. – М. : ИППИСП, 2000. – 382 с.

8. *Федотов А.Ю.* Системно-структурный подход в профессиональной подготовке сотрудников ОВД / А.Ю. Федотов // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2015. – № 1 (60). – С. 3 –6.

9. *Чарльз М.Т.* Современное состояние и перспективы профессиональной подготовки сотрудников полиции (милиции) США и России / М.Т. Чарльз. – СПб. : Алетейя, 2000. – 268 с.

10. *Aldwin C. M.* Stress, coping, and development: An Integrative Perspective / C. M. Aldwin. – 2nd ed. – New York : Guilford, 2007. – 432 p.

11. Hardiness training for high risk undergraduates / S. Maddi, D. M. Khoshaba, K. Jensen, E. Carter, J. L. Lu, R. H. Harvey // NACADA Journal. – 2002. – № 22. – Pp. 45–55.

Отримано 06.09.2016

УДК 159:316.37-053.2

І.І. Пампура,
старший науковий співробітник

ПРИЧИНИ ТА ОСОБЛИВОСТІ СОЦІАЛЬНОЇ ДЕЗАДАПТАЦІЇ НЕПОВНОЛІТНІХ

У статті розглянуто деякі аспекти дезадаптації неповнолітніх до умов сучасного суспільства. Проаналізовано основні, найбільш поширені соціальні фактори, що призводять до появи дезадаптаційних процесів. Охарактеризовано основні порушення, які виникають в процесі соціальної дезадаптації. Запропоновані певні підходи до подолання соціальної дезадаптації неповнолітніх з урахуванням вимог сьогодення.

Ключові слова: *соціальне середовище, дезадаптація, девіантна поведінка, деформація особистості, "діти вулиці", неповнолітні, сімейні відносини, шкільний колектив, соціалізація, самореалізація.*

В статье рассмотрены некоторые аспекты дезадаптации несовершеннолетних к условиям современного общества. Проанализированы основные, наиболее распространенные социальные факторы, приводящие к появлению дезадаптационных процессов. Дана характеристика основным нарушениям, которые возникают в процессе социальной дезадаптации. Предложены определенные подходы к преодолению социальной дезадаптации несовершеннолетних с учетом требований сегодняшнего дня.

Ключевые слова: *социальная среда, дезадаптация, девиантное поведение, деформация личности, "дети улицы", несовершеннолетние, семейные отношения, школьный коллектив, социализация, самореализация.*

Paper considers some aspects of minors's desadaptation to the conditions of modern society. It analyzes the basic, most spread social factors that lead to the emergence of desadaptation processes. It also characterizes the major irregularities that arises in the process of social desadaptation. At the same time the paper suggests some approaches to overcoming of minors' social desadaptation with considering of today's requirements.

Keywords: *social environment, desadaptation, deviant behavior, personality deformation, "children street", minors, family relations, school collective, socialization, self-realization.*

В умовах високого динамізму політичних, соціальних та економічних процесів ефективність управлінських дій державних органів у сфері захисту прав і законних інтересів неповнолітніх значною мірою визначається глибиною і усебічним характером аналізу комплексу причин, що обумовлює соціальну дезадаптацію неповнолітніх і їх протиправну поведінку.

Дезадаптація неповнолітніх є однією з найактуальніших проблем сучасного суспільства через те, що відомості щодо поширення цього явища хоча й різняться, але однаково вражають своїми статистичними даними. Тенденція до зростання відповідних показників, яка існує сьогодні, не може не турбувати, вона сигналізує

про недостатність, непослідовність і теоретичну необґрунтованість кроків, спрямованих на вирішення цієї проблеми з боку держави та суспільства.

Дезадаптовані діти вимагають допомоги, підтримки, захисту інших членів суспільства. Для того, щоб їх захистити, необхідно насамперед їх зрозуміти.

Сьогодні в нашій державі найбільш значимим чинником дезадаптованості неповнолітніх, з урахуванням різноманіття переліку існуючих негативних чинників впливу, є усебічне порушення їхніх прав. Ця найважливіша обставина є ключовою в розумінні усієї системи чинників соціальної дезадаптації і неповнолітніх в тому числі [6].

Процес деформації особистості дитини нерідко розвивається за моделлю: порушення прав дитини – дезадаптація – девіантна поведінка – конфлікт – правопорушення.

Як і будь-яке соціальне явище, дезадаптація неповнолітніх не може вивчатися самостійно та ізольовано, а лише з позиції соціально цілісного суспільства із притаманною йому системою стосунків. Кожне з таких соціальних явищ, як самогубства, злочинність, дезадаптація і тому подібне, на жаль, існують у системі суспільних відносин і міцно переплетені з іншими соціальними феноменами.

Вивчення наукових джерел дало змогу встановити, що питаннями соціальної дезадаптації, вивченням факторів та умов, що призводять до її появи й подальшої соціально-педагогічної допомоги дезадаптованим неповнолітнім, займалося багато дослідників. Так, серед численних факторів, які впливають на зниження рівня адаптації дітей до соціуму, науковці виділяють педагогічний вплив, якому належить вирішальна роль (Г. Кумаріна).

Дезадаптація трактується науковцями як процес, пов'язаний з виходом із одних умов життя й, відповідно, неприйняттям до інших (Л. Бережнова). Серед найбільш універсальних видів дезадаптації до соціального середовища називають емоційні порушення, невротичні реакції і стани (Т. Борисова, Н. Заваденко, А. Петрухін, Н. Мангеліс, Н. Суворіна, Т. Успенська).

Серед найпоширеніших соціальних факторів впливу виділяють сімейні (конфлікти, алкоголізм, психологічна деривація) та шкільні (неприйняття в колективі, конфлікт з педагогом тощо) (І. Калачова, О.Корнева).

Педагог М. Ісаченкова як передумову дезадаптації виділяє соціально-педагогічну занедбаність. Н. Максимова також розглядає педагогічно занедбаних як одну з основних груп дітей, найбільш схильних до дезадаптації. Вона визначає педагогічну занедбаність як стійкий стан, що зумовлює таку властивість особистості дитини, для якої характерними є суперечливості під час розвитку її особистості [3].

Під *соціальною дезадаптацією* індивіда, на наш погляд, слід розуміти порушення процесу пристосування індивіда до зміни умов соціального середовища, що супроводжується зниженням ефективності його життєдіяльності. Відчуження людини від соціуму, що спричиняє деформацію особистих ціннісних орієнтацій і соціальних установок, наркоманія і токсикоманія, дитяча злочинність і проституція, насильство в сім'ї, бродяжництво – це найбільш очевидні наслідки цієї проблеми.

У сучасній Україні на цей феномен значним чином впливають негативні явища і процеси на різних рівнях, у тому числі макросоціальному (в економічній, суспільно-політичній, соціально-демографічній і духовній сферах), мікросоціальному (у побутових, сімейних, навчальних, виробничих стосунках та дозвіллі – за безпосередньої участі індивіда) і особистісному (індивідуальному).

Серед детермінант економічного характеру, які сприяють соціальній дезадаптації неповнолітніх і їх протиправній поведінці, слід звернути увагу на відсутність належного державного контролю за процесом реформування економіки, що негативно впливає на рівень і якість життя населення: порушуються права споживача, руйнується соціальна сфера, тощо.

Низький матеріальний рівень значної частини населення і розшарування суспільства за отриманими доходами, неможливість задовольнити свої потреби та насолодитися земними благами, які недоступні, але так широко представлені у володінні багатих людей, на вітринах магазинів і в засобах масової інформації, негативно впливають на формування особистості молодої людини. Молодь з незабезпечених і малозабезпечених сімей особливо яскраво відчуває розрив в доходах, у них росте почуття заздрості, невпевненості, образи, що в якості психологічної компенсації породжує озлобленість і агресивність.

Відзначається фактична втрата значною частиною молоді життєвих перспектив. Як наслідок, зростає алкоголізація і наркотизація населення через втрату соціальних, ідеологічних орієнтирів. Спостерігаються спроби піти від побутової невлаштованості, сімейного дискомфорту все більшого числа молоді, а це в свою чергу закладає своєрідну "міну уповільненої дії" для майбутніх поколінь.

Кризові явища, які сьогодні існують в житті держави, на жаль, відіграють вирішальну роль у поглибленні деформацій соціальної сфери. Такі соціальні проблеми, як: значна майнова диференціація; тривала соціальна бездіяльність суспільства по відношенню до виховання підростаючого покоління; відсутність системної роботи щодо профілактики залучення неповнолітніх до зайняття неправомірною діяльністю (бродяжництво, проституція, вживання наркотичних і психотропних засобів, алкогольних напоїв тощо), послаблення державної соціальної підтримки населення як чинника соціально-економічної стабільності; неблагополучна демографічна ситуація, пов'язана зі значним збільшенням населення пенсійного віку, та багато іншого сприяють процесу дезадаптації неповнолітніх та їхній протиправній поведінці.

Характеризуючи вплив демографічної ситуації на стан соціальної дезадаптації неповнолітніх, не можна не звернути уваги на інтенсивність міграційних процесів, що посилилися внаслідок збройного конфлікту на частині території Донецької та Луганської областей України. Це призвело до появи на території України значної кількості вимушених переселенців, у більшості сімей яких є діти, що потребують особливих заходів соціального захисту, реабілітації і підтримки.

Слід зазначити, що зміна дитиною місця проживання, коли батьки стали вимушеними переселенцями, є серйозним випробуванням для дитячої психіки. Такі діти змінюють не лише місто, вулицю, будинок, школу, але, що найважливіше, коло близьких друзів, сусідів, знайомих, учителів. Втрата знайомого і безпечного середовища, невизначене суспільне положення, різке зниження рівня життя, принизливі житлові умови накладають на поведінку дитини глибокий відбиток. Найчастіше поштовхом для появи у таких дітей дезадаптації стає не так новизна, пов'язана із змінами географічного перебування, як зміни соціального статусу в колективі однолітків і неможливість повною мірою самореалізуватися, що в цей період стає важливою причиною внутрішнього дискомфорту, а значить, і дезадаптації. Високий соціальний статус у дитячому віці зазвичай залежить від збігу цінностей особи і колективу, наявності якостей, що цінуються колективом однолітків, адекватної самооцінки, від зовнішнього вигляду, манери поведінки, комунікабельності і так далі. Діти, які опинилися в умовах нового соціуму, мають нерідко відмінні від інших звички, вони виховувалися в інших традиціях,

деякі з них мають абсолютно інший менталітет. При цьому часто вони бувають замкнуті, невротизовані, закомплексовані, оскільки до переїзду в новий соціум знаходилися в дистрессовій ситуації. Усе це сприяє формуванню у дітей-переселенців девіантної поведінки. Соціальна невлаштованість і правова незахищеність цієї групи осіб перетворює їх на групи підвищеного кримінального й віктимологічного ризику.

Соціальна дезадаптація неповнолітніх є результатом не лише політико-правових, економічних, соціальних, але і соціокультурних та духовно-моральних проблем в державі. Вимагають переосмислення мікросоціальний комплекс чинників соціальної дезадаптації неповнолітніх в контексті основних сфер життєдіяльності людини, таких як сім'я і побут, освіта, праця, дозвілля.

Особливу увагу хотілося б звернути на взаємозв'язок форм поведінки та впливу сімейних стосунків, у яких виховується дитина. Сім'я об'єднує найрідніших людей спільними переживаннями, обопільною любов'ю, турботою, обов'язками тощо. Сім'я вводить дитину в суспільство, саме в ній вона одержує соціальне виховання, стає особистістю. Свій перший досвід соціальної поведінки людина також набуває у сім'ї. Засвоєні в дитинстві норми спільного життя лежать в основі особистісної поведінки людини та її стосунків з іншими. Отже, первинна соціалізація, яка відбувається в сім'ї, залишає слід на все життя.

Суттєвий вплив на формування особистості має і стиль взаємовідносин з батьками. Існує п'ять стилів взаємовідносин у сім'ї, які можна назвати моделями сімейного виховання: диктат, опіка, конфронтація, мирне співіснування, співробітництво. Серед них лише останній є оптимальним стилем взаємодії, який не спричинює девіантної поведінки. Усі інші частіше за все провокують негативне формування дитини. До девіантної поведінки можуть призводити як надмірна опіка, так і мирне співіснування, тобто безконтрольність та бездоглядність, надання дитині повної свободи та незалежності [2].

До основних соціально-негативних чинників у сім'ї, що здійснюють криміногенний вплив на поведінку неповнолітніх, відносяться:

1) виховання дітей в умовах неповної сім'ї, одним з батьків;

2) наявність в сім'ї судимих родичів (батьків, братів, сестер, бабусь, дідусів);

3) зловживання спиртними напоями дорослими членами сім'ї, скандали, бійки, сексуальна розбещеність;

4) скрутне матеріальне становище, погані житлові умови, відсутність окремої кімнати для дітей, незадоволена потреба в їжі та одязі;

5) низька правова культура, правовий нігілізм батьків та інших дорослих членів сім'ї;

6) грубість, жорстокість, насильство в сім'ї, виховання дітей в умовах емоційного голоду.

Більшість дослідників вважають, що визначені вище чинники мають безпосередній вплив і на появу такого негативного явища, як соціальна дезадаптація.

Низький рівень духовних і моральних цінностей в сім'ї й суспільстві, а також дія засобів масової інформації, що впливають на свідомість підростаючого покоління, часто формуючи деструктивні моделі взаємодії з навколишнім світом, – це ті чинники, які сприяють поширенню негативних форм поведінки серед неповнолітніх.

Протиправна поведінка формується насамперед у соціально деградуючих сім'ях, де асоціальний спосіб життя сім'ї створює поживне підгрунтя для формування у її членів, а особливо у такої вразливої категорії, як діти, аморальних та протиправних рис.

Оскільки мікросередовище сім'ї є відображенням реального громадського буття, то проблему сімейного виховання слід розглядати у взаємозв'язку із станом громадської моральності.

Надзвичайно важливим моментом є врахування такого феномену як "діти вулиці". На жаль, це явище є прямим результатом соціального й економічного неблагополуччя в країні. "Діти вулиці" першими схильні до негативного впливу найближчого побутового оточення поза сім'єю. Вулиця як інститут соціалізації має можливість позитивно виступати в цій ролі лише за умови спеціальної організації роботи за місцем проживання, яка нині фактично відсутня. Значною мірою втрачений вплив таких традиційних інститутів соціалізації як позашкільні виховні установи і трудові колективи. Явно недостатню роль грають громадські молодіжні об'єднання. Традиція релігійного виховання багато в чому загублена і тільки починає відроджуватися.

У сучасних умовах дозвілля соціальний інститут зазнав значних організаційно-якісних змін. Зруйнована ціла система клубів, будинків культури, спортивних комплексів, різних гуртків і спортивних секцій, що забезпечували для дітей різного віку цікавий відпочинок і незліченні можливості для самореалізації. Багато корисних форм дозвілля для дітей стали недоступними. Через відсутність достатніх матеріальних засобів багато сімей обмежені в можливостях цікаво проводити вільний час, забезпечувати дітям можливість відвідувати секції та гуртки за їх уподобаннями. На жаль, наявність великої кількості вільного часу та відсутність можливості задовольнити свої потреби в самоствердженні та самореалізації є чинниками, які стимулюють протиправну поведінку серед дітей.

Якщо у 80-х роках минулого століття в структурі злочинної поведінки неповнолітніх більшою мірою переважали крадіжки і хуліганські дії, то у сьогоднішніх реаліях під час здійснення злочинних діянь різко збільшився показник жорстокості і агресії.

Окремого висвітлення потребують питання життєдіяльності дитини в школі. Ознаками шкільної дезадаптації є порушення взаємовідносин в шкільному колективі, труднощі в спілкуванні, конфлікти з викладачами, погана успішність, порушення поведінки. В учбових закладах у деяких учнів, зазвичай із неблагополучних сімей і тих, хто відстає у навчанні, виникає ворожість до оточуючих та ігнорування навчання. Утворюється категорія знедолених, які намагаються протиставити себе іншим. Самоствердження вказаних учнів нерідко досягається шляхом протиправного насильства.

Фінансова складова, а саме відсутність необхідних засобів для існування, штовхає неповнолітніх до пошуку різних джерел доходу (миття автомобілів, торгівля і так далі), що, у свою чергу, заважає здобуттю освіти. Наслідком порушення прав неповнолітніх у сфері трудових стосунків являється тривала трудова незайнятість неповнолітніх і подальша їх відчуженість від соціальних інститутів.

На особистісному рівні економічні і політичні зміни супроводжуються психологічною нестійкістю, нестабільністю, дискомфортом. Сама особистість неповнолітнього через вікові особливості характеризується певним набором специфічних психофізіологічних властивостей і якостей. Бурхливий фізичний та інтелектуальний розвиток підлітків, їхнє бажання самоствердитися у світі дорослих вступають у конфлікт із соціальною незрілістю, нестачею або відсутністю професійного і життєвого досвіду, що відображається в низькому соціальному статусі. Це провокує незадоволення своїм способом життя [4].

Підбиваючи підсумки, хочеться ще раз закцентувати увагу на тому, що моральна деформація особистості виникає в антигромадській поведінці ще до скоєння

злочину. Відсутність стримуючих моральних факторів поєднується з протиставленням егоїстичних спрямувань особи до існуючих у суспільстві вимог щодо внутрішньосімейних і побутових стосунків.

У результаті процес соціалізації молодого покоління набуває усе більш негативного характеру, неповнолітні випробовують нині більшою мірою духовний натиск кримінального світу і його цінностей, а не інститутів громадянського суспільства. Руйнування традиційних інститутів соціалізації молоді і дітей – діагностично значима ознака в суспільствах, де відбувається значна соціальна дезадаптація неповнолітніх і зростання підліткової злочинності [1].

Практика доводить, що неефективна діяльності органів і установ системи профілактики правопорушень неповнолітніх пов'язана з відсутністю між ними тісної співпраці та єдиного обліку дітей, що знаходяться в соціально небезпечному становищі.

Таким чином, слід визнати, що такі сучасні явища, як: криза взаємовідносин поколінь, зростання агресії неповнолітніх, масова бездоглядність, формування асоціальної субкультури демонструють недостатність розвитку інститутів соціалізації і свідчать про їх системну кризу. Ситуація ускладнена нерозвиненістю сучасного українського законодавства в частині регламентації прав і обов'язків основних інститутів соціалізації стосовно дітей.

Проблема соціальної дезадаптації неповнолітніх є проблемою комплексною, стержень якої утворює єдність природних і громадянських прав українців. Дотримання і охорона двох вищеназваних фундаментальних інститутів є, по суті, основним критерієм, що дозволяє оцінювати ставлення владних структур до підростаючого покоління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Башкатов И.П.* Психология групп несовершеннолетних правонарушителей (социально-психологические особенности) / И.П. Башкатов. – М.: Прометей, 1993. – 251 с.

2. *Капська А.Й.* Соціальна робота: деякі аспекти роботи з дітьми та молоддю / А.Й. Капська. – К.: УДЦССМ, 2001. – 135 с.

3. *Максимова Н.Ю.* Виховна робота з соціально дезадаптованими школярами : [метод. рекомен.] / Н.Ю. Максимова. –К. : ІЗМН, 1997. – 322 с.

4. Злочинність неповнолітніх: причини, наслідки та шляхи запобігання: навчальний посібник / Н.Ю. Максимова, Л.А. Мороз, Л.І. Мороз, С.І. Яковенко. За ред. С.І. Яковенка. – К.: КЮІ КНУВС, 2005. – 200 с.

5. *Оржеховська В.М.* Профілактика правопорушень неповнолітніх : навч.-метод. посіб. / В.М. Оржеховська. – К. : ВІАП, 1996. – 352 с.

6. Психологическая профілактика дезадаптации учащихся / под. ред.. А.А. Пономаренко. – Одесса, 1988. – 163 с.

Отримано 17.08.2016

СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

УДК 351.741(47+57"1934/1936"

О.В. Пристайко,
здобувач НАВС України

НКВС УСРР: ОФОРМЛЕННЯ ОСНОВНИХ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ТА РОЗПОДІЛ ФУНКЦІЙ (1934–1936 рр.)

У статті досліджено проблеми діяльності правоохоронної системи радянського періоду, розглянуто етапи організаційно-структурного розвитку Народного комісаріату внутрішніх справ УСРР, завдання та функції основних його підрозділів, порядок структурування та підпорядкування низових апаратів на етапі його створення (1934–1936 рр.) Визначено, що з моменту створення загальносоюзного НКВС та відповідно НКВС УСРР відбувалося активне структурне розгалуження його підрозділів з певним розширенням функцій та повноважень.

Ключові слова: *структура, функції, управління, відділи, підпорядкування, апарати, Народний комісаріат внутрішніх справ.*

В статье исследованы проблемы деятельности правоохранительной системы советского периода, рассмотрены этапы организационно-структурного развития Народного комиссариата внутренних дел УССР, задачи и функции основных его подразделений, порядок структурирования и подчинения низовых аппаратов на этапе его создания (1934–1936 гг.) Установлено, что с момента создания общесоюзного НКВД и в соответствии НКВД УССР происходило активное структурное разветвления его подразделений с определенным расширением функций и полномочий.

Ключевые слова: *структура, функции, управления, отделы, аппараты, подчинение, Народный комиссариат внутренних дел.*

In her publication author studies stages of organizational and structural development of the NKVD (People's Commissariat of Domestic Affairs) the Ukrainian Soviet Socialist Republic, the tasks and functions of its main divisions, it's structure and order subordination, especially at the initial stage off its formation (1934–1936).

Key words: *structure, functions, development, units, subordination, People's Commissariat of Domestic Affairs*

У другій половині 30-х років XX століття в радянській країні відбувалися значні зміни у економічній та соціально-політичній сферах. Активно розгортався процес централізації управління. Не оминуло це й ланок адміністративно-командної системи, зокрема, правоохоронних органів. Прагнення партійно-радянського керівництва СРСР максимально централізувати всю систему каральних органів призвело до низки заходів, спрямованих, насамперед, на зміцнення тоталітарного режиму, підвищення ефективності діяльності правоохоронних структур, зокрема, у сфері здійснення позасудових повноважень, кадрової чистки, тотального контролю за усіма ланками народного господарства, суспільного життя тощо.

Проблемам діяльності правоохоронної системи радянського періоду приділяється багато уваги як вітчизняними, так і зарубіжними юристами, істориками та публіцистами. Свій внесок у визначення ролі органів НКВС-НКДБ у репресивних заходах радянської політики XX століття зробили такі відомі науковці, як: І. Білас, А. Кентій, В. Кульчицький, П. Михайленко, В. Окіпнюк, В. Пристайко, В. Чисніков, Ю. Шаповал, О. Ярмиш та інші. Однак у більшості опублікованих робіт розглядаються здебільшого питання репресивної діяльності органів НКВС-НКДБ, або ж організаційний розвиток та становлення окремих підрозділів. Й дотепер недостатньо уваги приділяється питанням структурного розвитку всього карально-репресивного механізму, нормативно-правового забезпечення його діяльності тощо. Саме процес структурної розбудови, створеного у 1934 році Народного комісаріату внутрішніх справ (далі – НКВС) автор спробує розкрити.

Після тривалих попередніх обговорень питань, пов'язаних з реорганізацією ОДПУ, на засіданні політбюро ЦК ВКП (б) 20 лютого 1934 року було прийнято рішення щодо організації союзного наркомату внутрішніх справ з включенням в нього реорганізованого ОДПУ. Однак прийняте рішення не було одразу закріплене у відповідному нормативно-правовому документі. Питання, які виникали в ході втілення зазначеного рішення у життя, піддавалися певним критичним зауваженням з боку, зокрема, представників Прокуратури та Народного комісаріату юстиції СРСР. У чисельних доповідних записках, які направлялися вищевказаними структурами, піднімалися питання, насамперед, більш широкого обмеження позасудових повноважень ОДПУ, ліквідації "трійок" при Повноважних представництвах ОДПУ, посилення прокурорського нагляду над новоствореною структурою тощо. Всі зауваження вивчалися спеціально створеною комісією, на чолі з Л.М. Кагановичем, і в подальшому враховувалися при підготовці проектів відповідних нормативно-правових документів, які б регламентували діяльність новоствореного НКВС.

Як відмічається науковцями (В.Окіпнюк), формально скасування ОДПУ та створення наркомату мало на меті пом'якшення каральної політики держави, однак фактично виявилося, що це було лише приводом для створення могутнього апарату з найширшими за всю історію позасудовими повноваженнями [1].

Отже, остаточне правове оформлення Народного комісаріату внутрішніх справ відбулося 10 липня 1934 року виданням ЦВК СРСР Постанов "Про створення загальносоюзного народного комісаріату внутрішніх справ" та "Про розгляд справ про злочини, які розслідуються народним комісаріатом внутрішніх справ Союзу СРС і його місцевими органами" [3].

Відповідно до п. 4 першої з них в союзних республіках створювалися республіканські народні комісаріати внутрішніх справ, які мали діяти на підставі Положення про загальносоюзний НКВС, а в автономних республіках, краях та областях організовувалися управління Народного комісаріату внутрішніх справ союзних республік. Відповідно до цієї загальносоюзної норми, згідно з постановою ВУЦВК від 11 липня 1934 року [4] на території України утворювався НКВС УСРР.

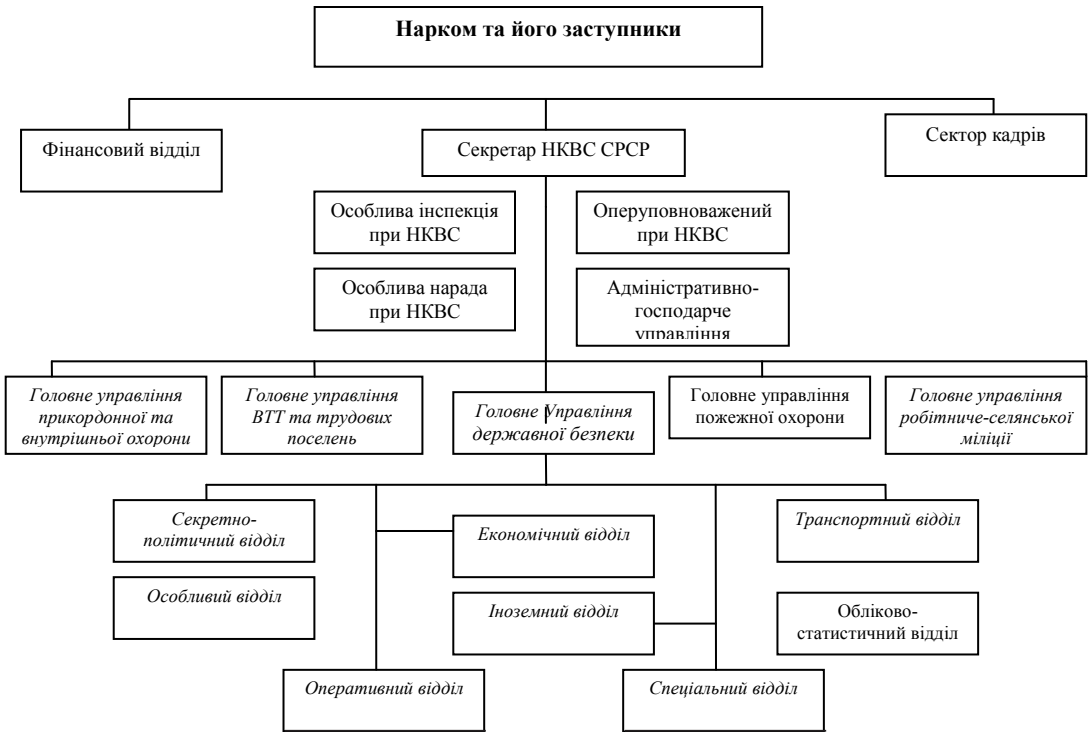
На НКВС СРСР покладалося виконання завдань із забезпечення революційного порядку та державної безпеки, охорони громадської (соціалістичної) власності, запису актів громадського стану (записи народження, смерті, укладання та розірвання шлюбів) та прикордонна охорона. Крім того, оголошувалася структура центрального апарату НКВС, яка складалася з: Головного управління державної безпеки (далі – ГУДБ); Головного управління робітничо-селянської міліції (далі – ГУРСМ); Головного управління прикордонної та внутрішньої охорони (да-

лі – ГУПВО); Головного управління пожежної охорони (далі – ГУПО); Головного управління таборів (ГУЛАГ); відділу актів громадського стану; адміністративно-господарського управління (далі – АГУ).

З метою визначення структурної побудови підрозділів НКВС та їх функцій, а також для регламентування діяльності республіканських наркоматів планувалося прийняття відповідного положення про НКВС. Остаточний варіант Постанови був представлений на засіданні Політбюро ЦК ВКП (б) 3 квітня 1935 року. Однак, проект Положення так і не був затверджений навіть у наступні роки, хоча і був розісланий на місця у червні 1935 року [5, с. 558–565]. Проектом Положення закріплювались основні завдання, виконання яких покладалося на НКВС, права, якими наділялися підрозділи НКВС, визначалася його структурна побудова, порядок призначення та звільнення керівників тощо.

Структура НКВС СРСР майже не відрізнялася від структури ліквідованого ОДПУ. Різниця полягала лише у тому, що усі оперативні підрозділи, на які покладалася боротьба з антирадянськими та контрреволюційними проявами, розвідка тощо були об'єднані під єдиним керівництвом Головного управління державної безпеки. З підпорядкування органів державної безпеки в окремі структурні одиниці виводилися інші підрозділи, зокрема ГУРСМ, ГУПВО, утворювалися нові, зокрема, відділ актів громадянського стану та адміністративно-господарське управління. В складі НКВС була створена Особлива нарада, однак правове закріплення вона отримала лише 5 листопада 1934 року. Слід зазначити і той факт, що усі керівні посади створених підрозділів НКВС зайняли керівники цих підрозділів у складі колишніх підрозділів ОДПУ – ДПУ.

Нижче наводиться схематичне зображення структурної організації новоствореного НКВС станом на 10 липня 1934 року.



Повертаючись до Положення про НКВС, відмітимо, що ним визначалися структурна побудова НКВС СРСР та відповідно й республіканських наркоматів, коло їх повноважень, завдання тощо. Розглянемо більше детально структурну побудову центрального апарату НКВС СРСР та його функції:

Головне управління державної безпеки. Згідно з Положенням про НКВС на нього покладалися такі завдання: боротьба зі зрадою батьківщині, шпигунством, контрреволюцією, терором, шкідництвом, диверсіями та іншими державними злочинами по всій території СРСР, у всіх галузях народного господарства, залізничному, водному транспорті, в армії та морському і повітряному флотах; охорона державної таємниці; прийняття усіх необхідних заходів щодо припинення державних злочинів. Складалося управління з наступних відділів: особливий відділ (контррозвідка та боротьба з ворожими діями в армії та на флоті); таємно-політичний відділ (боротьба з ворожими політичними партіями та антирадянськими елементами); економічний відділ (боротьба з диверсіями та шкідництвом у народному господарстві); іноземний відділ (розвідка за кордоном); оперативний відділ (охорона керівників партії та уряду, обшуки, арешти, зовнішнє спостереження); спеціальний відділ (шифрувальна робота, забезпечення таємності у відомствах); транспортний відділ (боротьба зі шкідництвом, диверсіями на транспорті); обліково-статистичний відділ (оперативний облік, статистика, архів), відділ кадрів.

Головне управління Робітничо-селянської міліції. На нього покладалися завдання: охорона громадського порядку на всій території СРСР; ведення боротьби з кримінальною злочинністю; охорона громадської (соціалістичної) власності; охорона особистої та майнової безпеки громадян; видача паспортів та прописки в них, керівництво адресними столами. До складу ГУРСМ входили такі відділи: відділ зовнішньої служби (забезпечення громадського порядку та благоустрою, охорона громадської (соціалістичної) власності та особистої і майнової безпеки громадян); відділ карного розшуку (боротьба з кримінальною злочинністю на території СРСР); паспортний відділ (видача паспортів населенню, прописка паспортів, організація та керівництво адресними столами); політвідділ (партійно-виховна робота з особовим складом міліції, організація громадськості на допомогу роботі міліції (бригадміл)); командно-стройовий відділ (підбір та виховання кадрів та їх бойова і стройова підготовка); відділ постачання та озброєння; загальний відділ; особлива інспекція (з розслідування проступків та злочинів особового складу міліції та з розгляду скарг).

Головне управління прикордонної та внутрішньої охорони. Виконувало наступні завдання: охорона державних кордонів СРСР та боротьба з контрабандою і незаконним перетином кордону; охорона особливо важливих об'єктів залізничного та водного транспорту, промисловості та державних споруд; виконання спеціальних оперативних завдань. У Положенні про НКВС вказувалося, що війська прикордонної та внутрішньої охорони, будучи частиною Робітничо-селянської Червоної армії, перебувають у безпосередньому підпорядкуванні Народного комісара внутрішніх справ. Складалося ГУПВО з таких відділів: оперативний відділ (охорона кордонів та особливо важливих об'єктів промисловості, транспорту та державних споруд, оперативна служба та використання військ, боротьба з контрабандою та обслуговування митних органів); відділ бойової підготовки (загальновійськова та шкільна підготовка рядового та начальницького складу та інспектування з питань бойової підготовки); політвідділ (організація та керівництво партійно-політичною та виховною роботою); організаційно-мобілізаційний відділ (комплектування рядовими та молодшим начальницьким складом, дислокування частин та охоронюваних об'єктів, розробка організаційно-мобілізаційних та штатних питань); командний відділ (розподіл начальницького складу та комплектування військових шкіл); відділ озброєння (організація та інспектування спеціальних військ та постачання озброєнням всіх військ прикордонної та внутрішньої охорони); відділ постачання (заготівля та постачання речовим, продовольчим та фуражним забезпеченням,

організація військового артільного господарства); санітарний відділ (організація та забезпечення санітарної служби та лікарського контролю за бойовою підготовкою військ); інженерно-будівельний відділ (організація військового будівництва та керівництво ним); ветеринарна інспекція.

На **Головне управління пожежної охорони** покладалися наступні завдання: керівництво заходами з попередження та боротьби з пожежами; укомплектування особового складу пожежних команд та їх командного складу, інструктування та підтримання дисципліни; інструктування та спостереження за роботою місцевих рад в області пожежного господарства (протипожежні заходи); організація устаткування пожежних команд; інспектування та спостереження за діяльністю відомств пожежної охорони.

Головне управління виправно-трудових таборів та трудових поселень (ГУЛАГ). Його завдання складали: організація виправно-трудових таборів та трудових поселень; охорона, утримання та виправлення шляхом втягнення у суспільно корисний трудовий процес засуджених до таборів та виправно-трудових закладів правопорушників та виселених до трудових поселень кулацтва та декласованого елементу; організація та керівництво будівельними роботами та спорудами за спеціальними завданнями уряду. ГУЛАГ складався з таких відділів: відділ трудових поселень (організація та облаштування трудових поселень); тюремний відділ (організація та керівництво виправно-трудовими закладами (будинки ув'язнення, ізолятори, виправно-трудові колонії та бюро примусробіт)); виробничо-будівельний відділ (керівництво будівельними роботами та діючими підприємствами, які організуються виправно-трудовими таборами); культурно-виховний відділ (ліквідація неграмотності та малограмотності, профтехнічна освіта, постачання ув'язнених газетами, підручниками та книгами, організація усіх видів культурно-виховної роботи та допомога звільненим з таборів ударниками в їх облаштуванні); обліково-розподільний відділ (облік та розподіл ув'язнених по таборах та спостереження за їх правильним використанням та своєчасним звільненням); відділ охорони (організація охорони таборів, боротьба з втечами та злочинністю у таборах); відділ постачання; санітарний відділ; відділення кадрів (комплектування та розподіл штатного складу співробітників виправно-трудових таборів та трудових поселень і розробка організаційних питань); контрольно-інспекторське відділення (складання виробничих звітів, єдиних норм та вимірювачів по роботах, що здійснюються таборами і трудовими поселеннями).

До завдань **Відділу актів громадянського стану** входили: організація постановки справ записів актів громадянського стану (народження, усиновлення, шлюби, розлучення, смерті), забезпечення їх точного обліку.

Фінансовий відділ мав наступні завдання: здійснення, узгодження вказівок Народного комісара внутрішніх справ, керівництво фінансовою роботою НКВС; складання та проведення кошторисів та планів в урядових інстанціях; виконання кошторисів та фінансових планів; обстеження та документальна ревізія грошових фондів та матеріальних цінностей усіх органів НКВС та підсобних підприємств.

Адміністративно-господарське управління виконував наступні завдання: організація технічного та фельд'єгерського зв'язку і транспорту; постачання та організація (керівництво) підсобних виробничих та сільськогосподарських підприємств; керівництво комендантською службою; забезпечення матеріально-побутових потреб особового складу; керівництво санітарно-лікувальними закладами. До складу АГУ входили: адміністративно-господарський відділ, господарський відділ, відділ зв'язку, санітарний відділ, сільськогосподарський відділ, тюремний відділ, поліклініка та лікарня, три автомобільні бази та ізолятори: Бутирський,

Стретенський, Особливого призначення, а також Челябінський, Верхньоуральський, Суздальський та Ярославський.

Відділ кадрів. Завдання цього відділу складали: підбір, перевірка, атестування, призначення та перепризначення співробітників центрального апарату НКВС; підбір, атестування, персональний облік та призначення і перепризначення керівного складу головних управлінь та місцевих органів НКВС; розробка питань проходження служби, правового, матеріального стану і державного забезпечення співробітників НКВС; розробка організаційно-мобілізаційних та штатних питань.

Подальший порядок організації органів НКВС визначався наказом НКВС СРСР № 001 від 13 липня 1934 року "Про організацію органів НКВС на місцях"[6, арк. 132-134]. Зокрема, згідно з переліком, оголошеним даним наказом, створювалися органи НКВС по союзним та автономним республікам, краям, областям та округам. В адміністративних центрах, які мали відповідно міськради і міськрайради, підпорядковані безпосередньо краю (області) організовувалися міськвідділи та міськрайвідділи НКВС. В усіх інших районах організовувалися районні відділення. Оперативні сектори колишнього ОДПУ тимчасово були переформовані у сектори НКВС. Їх статус в структурі НКВС мав бути визначений окремим розпорядженням.

Реорганізаціям були піддані усі колишні підрозділи ОДПУ. Так, Особливі відділи та відділення колишнього ОДПУ при з'єднаннях і частинах Робітничо-селянської Червоної Армії та Робітничо-селянського Червоного Флоту перейменовувалися в Особливі відділи та особливі відділення ГУДБ НКВС з безпосереднім підпорядкуванням особливим відділам військових округів та особливим відділам управлінь державної безпеки республіканських, крайових (обласних) управлінь НКВС територіально. Фінансові відділи колишніх Повноважних представництв ОДПУ реорганізовувалися у Фінансові відділи НКВС союзних республік, управлінь НКВС країв (областей), управлінь по Грузинській, Азербайджанській, Вірменській, Казахській, Башкірській, Татарській, Кримській та Якутській республік та обласних управлінь НКВС Української СРР. Відділи кадрів колишніх Повноважних представництв ОДПУ реорганізовувалися у Відділи кадрів УДБ НКВС союзних республік, управлінь НКВС країв (областей), управлінь НКВС по Грузинській, Азербайджанській, Вірменській, Казахській, Башкірській, Татарській, Кримській та Якутській республік. Разом з цим на них покладалося виконання завдань сектору кадрів при НКВС союзних республік і начальниках крайових (обласних) та вказаних АСРР управлінь НКВС.

Окремим пунктом визначалося місце у структурі НКВС колишнім місцевим органам ОДПУ на залізничному, водному та безрельсовому транспорті. Згідно з наказом вони увійшли до складу ГУДБ НКВС і були перейменовані відповідно до назв доріг та басейнів, що ними обслуговувалися, у транспортні відділи, відділення та оперпункти Головного управління державної безпеки НКВС. Керівництво ними здійснювалося централізовано за лінійним принципом Транспортним відділом ГУДБ НКВС.

В складі Народних комісаріатів внутрішніх справ союзних республік, управлінь НКВС країв (областей), а також обласних управліннях НКВС Української СРР організовувалися наступні управління та відділи: Управління державної безпеки; Управління робітничо-селянської міліції; відділ пожежної охорони; відділ актів громадянського стану; адміністративно-господарський відділ (при цьому в НКВС УСРР, ЗСФРР та управлінні НКВС СРСР по Ленінградській області організовувалися адміністративно-господарські управління); інспекція резервів.

Управління прикордонної та внутрішньої охорони та управління виправно-трудових таборів і трудових поселень – організовувалися в управліннях НКВС за спеціальним переліком.

Також наказом визначалися повноваження керівного складу. Зокрема, вказувалося, що начальники міськвідділів та міськрайвідділів і начальники районних відділень безпосередньо виконують роботу по Головному управлінню державної безпеки і їм же безпосередньо підпорядковуються начальники міських і районних управлінь Робітничо-селянської міліції й апарата по запису актів громадського стану та пожежної охорони.

Вказаний наказ, визначаючи розподіл структурних підрозділів новоствореного комісаріату, чітко вказував на необхідні організаційні та реорганізаційні процеси.

В розвиток вищевказаних нормативних документів загальносоюзного значення в УСРР також відбувались процеси з правового оформлення НКВС республіки. Згідно з Постановою ВУЦВК, а також на виконання наказу НКВС УСРР № 3 від 15 липня 1934 року "Про організацію управлінь і відділів УСРР та призначення по НКВС"[6] у складі НКВС УСРР створювалися такі управління: Управління державної безпеки; Управління Робітничо-селянської міліції; Управління прикордонної та внутрішньої охорони; Управління пожежної охорони; Відділ актів громадянського стану, фінансовий відділ та Адміністративно-господарське управління.

Наказом НКВС УСРР № 13 від 19 липня 1934 року "Про організацію органів НКВС УСРР на місцях"[6], який був виданий на виконання наказу НКВС СРСР № 001 від 13 липня 1934 року, визначалося створення на території УСРР обласних управлінь НКВС, зокрема: по Вінницькій, Дніпропетровській, Харківський, Донецькій, Київській, Одеській, Чернігівській областях, АСРР Молдавії та Старобельський окружний відділ. Крім цього, даним наказом встановлювалась організаційна структура обласних УНКВС, які мали включати два управління – УДБ та УРСМ, три відділи – пожежної охорони, актів громадянського стану та адміністративно-господарський, а також інспекцію резервів. Також, у областях: Харківській, Донецькій і Дніпропетровській – при обласних УНКВС створювалися інспекції прикордонної та внутрішньої охорони НКВС УСРР. [1].

У районах УСРР, де були відсутні міські ради та міські районні ради, безпосередньо підпорядковані області, організовувалися районні відділення НКВС УСРР. Не існувало міських і міських районних відділів в УНКВС по Чернігівській області та в УНКВС по АМСРР, а також і Старобільському окружному відділі НКВС УСРР[1].

В наказі повністю відтворювалися положення союзного наказу № 001 щодо реорганізацій колишніх підрозділів ОДПУ (особливі відділи, фінансовий, відділ кадрів та ін.), відповідно з підпорядкуванням НКВС УСРР та УДБ НКВС УСРР.

Згодом, 21 серпня 1934 року НКВС СРСР був виданий наказ № 0044 "Про структурну побудову та підпорядкування органів НКВС"[6], який деталізував організаційну побудову апаратів НКВС на місцях, зокрема його структурних елементів, та встановлював порядок підпорядкування низових апаратів. Зокрема, цим документом встановлювався порядок структурної організації та підпорядкування органів НКВС, які входили до складу НКВС союзних республік та управлінь НКВС країв (областей), а також Кримської, Казахської, Башкірської, Татарської та Якутської АСРР. Так, згідно з вимогами даного наказу, підрозділи, що створювалися на місцях, мали складатися з:

– **апарату УДБ**, із завданнями колишнього ДПУ та відповідних відділів ОДПУ(обласних, окружних, міськрайвідділень тощо), і який формувався за рахунок останніх. В управліннях НКВС апарат УДБ очолював і безпосередньо керував його роботою – начальник управління НКВС; в окружних відділах НКВС – начальник сектору; у міських та районних відділах – начальник міського (районного) відділу НКВС; у районних та міських відділеннях – начальник райміськвідділення; у секторах НКВС – начальник сектору. Крім того, існувала також така посада як Заступник начальника політвідділів МТС та радгоспів по роботі ГУДБ НКВС з підпорядкуванням територіально управлінням та секторам НКВС.

– **апаратів міліції**. По управліннях НКВС – утворювалися управління міліції, які формувалися за рахунок штатів відповідного обласного, республіканського управління міліції; по окружних відділах – відділи міліції, сформовані за рахунок існуючого окружного управління міліції; у міських та районних відділах – відділи міліції, з особовим складом існуючих районних (міських) управлінь міліції, окрім міст, визначених певним списком, де зберігалися міські управління міліції; у районних та міських відділеннях – відділення міліції, які формувалися за рахунок існуючого районного управління міліції; у секторах НКВС – міжрайонні відділення міліції, за рахунок колишнього міжрайонного сектору міліції (там де вони були).

– **апаратів інспекції резервів**. Утворювався в Управліннях НКВС, а в інших структурних підрозділах в разі, якщо таке передбачалося штатами.

– **інспекції або старших інспекторів, або інспектора (залежно від штатного розпису) протипожежної охорони**. До завдань відносилося: протипожежний нагляд, інспектування усіх пожежних охорон, організація та підготовка добровільних пожежних команд та ін..

– **інструкторів (в управліннях та окружних відділах – старших) РАГС**, який безпосередньо керував та відповідав за записи актів громадянського стану у відповідних адміністративних одиницях. У секторах НКВС така посада передбачена не була.

– **апаратів зв'язку**, які формувалися як відділення, експедиції або обмінні пункти.

– **фінансові відділення або групи** формувалися, якщо таке передбачалося штатами того чи іншого підрозділу.

– **секретаріату** (адміністративно-господарського відділення). У складі управлінь йому підпорядковувалися апарати зв'язку, комендатури та гаражі. У районних та міських відділеннях передбачався єдиний секретаріат у складі 4-х одиниць (секретаря, машиністки, старшого рахівника та обслуговуючого).

Вказаним наказом чітко визначався порядок підпорядкування створених підрозділів. Зокрема:

Відділи НКВС підпорядковувались відділам НКВС союзних республік і відповідним управлінням НКВС територіально. Штатні помічники (заступники) начальників колишніх окружних відділів ОДПУ зберігалися на своїх посадах, а в тих секторах, де така посада не була передбачена за штатом, за відсутності керівника його заступником призначався помічник по роботі УДБ.

Міські та районні відділи НКВС підпорядковувались в усіх відношеннях безпосередньо НКВС союзних республік (а по НКВС УСРР – обласним управлінням) та УНКВС СРСР країв та областей та АСРР – до складу якого входив район. Підпорядкування міських та районних відділів секторам НКВС допускалося лише з дозволу НКВС СРСР. Крім того, заборонялася організація

міських та районних відділів НКВС у містах, де дислокуються НКВС союзних республік, управління НКВС країв, областей, республік, окружні відділи НКВС та сектори НКВС, а там, де вони були створені, – ліквідовувалися, а особовий склад направлявся на укріплення відповідних органів НКВС, з підпорядкуванням встановлених у цих містах та районах апаратів міліції, РАГС'у і протипожежної охорони – відповідним вищестоящим управлінням міліції, відділам РАГС'ів та пожежної охорони. Обслуговувати такі міста (райони) по лінії УДБ зобов'язані були безпосередньо відповідні апарати зазначених органів НКВС.

Окремі вказівки щодо організації районних відділень міських відділів були стосовно міст Москви, Ленінграду та Києва. Такі відділення реорганізовувалися, а натомість встановлювалися райуповноважені без адміністративних функцій, які відповідали за роботу лише по лінії УДБ і підпорядковувалися безпосередньо Управлінням державної безпеки НКВС СРСР відповідно по Московській, Ленінградській областям та НКВС УСРР.

Районні відділення НКВС в усіх відношеннях підпорядковувалися територіально відповідному управлінню або окружному відділу НКВС до складу якого входив район. Міські відділення в усіх відношення підпорядковувалися безпосередньо НКВС союзних республік або управлінням НКВС країв, областей, автономних республік за належністю. Районні та міські відділення, які перебували на території обслуговування сектором НКВС, оперативно в роботі УДБ та міліції підпорядковувалися йому.

Сектор НКВС підпорядковувався безпосередньо Народним комісаріатам внутрішніх справ союзних республік, самостійним управлінням НКВС СРСР країв (областей), республік – територіально. Відмічалося, що штатні помічники (заступники) начальників колишніх оперативних секторів ОДПУ зберігаються на своїх посадах, а в тих секторах, де така посада не передбачена за штатом, за відсутності керівника його заступником був помічник по роботі УДБ.

Отже, цим наказом чітко визначалася структурна організація підрозділів від управління до низових апаратів. Через визначений порядок підпорядкування можна прослідкувати ієрархію структурних підрозділів НКВС. Слід зазначити, що структура підрозділів була подібною одна одній лише із заміною статусу підрозділу. Наказом встановлювалися деякі моменти порядку підпорядкування та виконання обов'язків за відсутності прямого начальника. Зокрема, встановлювалося, що за відсутності начальника районного (міського) відділу НКВС його заступником є найближчий його помічник по роботі УДБ або начальник відділення міліції (за умови, якщо останній має досвід оперативної роботи по лінії УДБ). Усі керівники відділів міліції районних та міських відділів НКВС вважалися помічниками начальників районних та міських відділів НКВС по міліції.

Виходячи з вищевикладеного, зазначимо, що організація основних структурних елементів апарату НКВС була завершена у серпні 1934 року. Наступні декілька років зміни у структурному оформленні НКВС УСРР проводилися досить часто. Важливих організаційних змін зазнавало насамперед УДБ НКВС УСРР (за аналогією ГУДБ НКВС СРСР). В його складі створювалися нові підрозділи або ж вони реорганізовувались чи ліквідовувались, що, в свою чергу, мало за мету оптимізацію внутрішньої структури управління відповідно до потреб репресивної діяльності[2].

У складі центрального апарату НКВС СРСР та відповідно УСРР створювалися нові підрозділи та управління, на які покладалось виконання в основному народногосподарських функцій у галузі будівництва, стандартизації, геодезії та картографії тощо. Тут слід зауважити, що включенню тих чи інших підрозділів

до складу НКВС передували насамперед політичні рішення, які закріплювалися, зокрема постановами ЦВК СРСР.

Так, на підставі постанови ЦВК СРСР від 17 серпня 1934 року до складу Внутрішньої охорони НКВС СРСР були включені Конвойні війська. На підставі Постанови ЦВК СРСР та РНК СРСР від 27 жовтня 1934 року виправно-трудові заклади Наркомату юстиції (будинки ув'язнення, ізолятори, виправно-трудові колонії, бюро примусових робіт) були передані до складу ГУЛАГу НКВС СРСР, де був організований Відділ місць ув'язнення[3, с.60].

Відповідно до Постанови РНК СРСР № 2617 "Про охорону лісів лісокультурного значення" від 22 листопада 1934 року [5] з метою збереження державних лісів та лісів місцевого значення в лісокультурній зоні, правильного ведення лісного господарства в них та боротьби із посухою на Народний комісаріат внутрішніх справ СРСР покладалися такі завдання: охорона усіх лісів держфонду Народного комісаріату землеробства СРСР та лісів місцевого значення лісокультурної зони від правових та господарських порушень (неправильна експлуатація фонду, порубка та потрави лісових культур та молодняку, порушення правил полювання тощо); охорона лісів від пожеж та лісових шкідників (тваринних та рослинних); спостереження за правильною експлуатацією ліса (недопущення вирубки сполошних масивів та ін.), проведенням необхідних заходів лісокультурного порядку та виявлення осередків зараження. На виконання вимог РНК СРСР наказом НКВС СРСР № 00154 "З оголошенням постанови РНК СРСР від 22/XI – 34 р. за № 2617 про передачу охорони лісів у відання НКВС СРСР та про організацію Відділу лісової охорони НКВС, його місцевих апаратів та кінної лісової варти" від 29 листопада 1934 року [6] в складі НКВС СРСР організовувався Відділ лісової охорони НКВС. Згідно з цим наказом у складі НКВС УСРР був сформований Відділ лісової охорони, а в управліннях НКВС УСРР областей: Київської, Чернігівської, Харківської, Вінницької, Одеської, Дніпропетровської, Донецької та АСРР Молдавії – відділення Відділу лісової охорони і кінська варта. В подальшому наказом НКВС СРСР від 15 березня 1936 року вказаний відділ був включений до складу ГУРСМ, і потім, згідно з Постановою ЦВК та РНК СРСР від 2 липня 1936 року, був переданий до складу Головного управління лісової охорони та лісових насаджень при РНК СРСР[7, с.13].

На виконання Постанови РНК СРСР від 15 червні 1935 року № 1196 "Щодо покращення та впорядкування видань географічних мап" наказом НКВС СРСР № 00236 від 20 червня 1935 року[8] у складі НКВС СРСР створювалося Головне управління Державної зйомки і картографії. Згідно з Постановою РНК СРСР № 994 від 14 вересня 1938 року вказане управління зі складу НКВС було виключене.

Також протягом двох років до складу НКВС СРСР та УСРР увійшли: Управління особливого будівництва (покладалися завдання щодо будівництва хлібмістечок для зберігання недоторканого фонду хлібного фуражу); Головне управління будівництва шосейних доріг (ГУШОСДОР); Центральне (згодом Головне) управління мір та ваги.

Отже, можна відмітити, що з моменту створення загальносоюзного НКВС та відповідно НКВС УСРР відбувалося активне структурне розгалуження його підрозділів з певним розширенням функцій та повноважень. До складу НКВС включалися не тільки підрозділи, що виконували правоохоронну функцію, а й такі, повноваження яких були пов'язаны із забезпеченням господарської діяльності. Протягом 1934-1936 рр. до складу НКВС з інших апаратів державного управління здебільшого передавалися підрозділи, які здійснювали керівництво галузями,

що мали важливе народногосподарське та мобілізаційно-оборонне значення [9, с. 108] Все це стало наслідком всеохоплюючої централізації органів адміністративно-командної системи, підвищенням ролі головного карально-репресивного апарату у здійсненні керівництвом країни політики тоталітарного режиму.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Окіпнюк В.* Правове оформлення створення НКВС УСРР (1934 р.) // З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ/ № 2(29) 2007. – К. Видавництво "Сфера", 2007/ С. 120–134.

2. *Окіпнюк В.* Розвиток організаційної структури органів державної безпеки СРСР і Радянської України у 1934–1941 рр. // З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ/ № 1/2 (30/31) 2008. – К., Видавництво "Сфера", 2008.

3. Лубянка: Органы ВЧК–ОГПУ–НКВД–НКГБ–МВД–МГБ–КГБ. 1917–1991. Справочник. Под. ред. акад. А.Н. Яковлева; авторы-сост.: А.И. Кокурин, Н.В. Петров. – М.: МФД, 2003. – 768 с.

4. *Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю.* Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3-х т. – К.: Ґенеза, 1997. – Т. 2: 1926–1945. – 1999. – 412 с.

5. Лубянка. Сталин и ВЧК-ГПУ-ОГПУ-НКВД. Архив Сталина. Документы высших органов партийной и государственной власти. Январь 1922 – декабрь 1936. / Под ред. А.Н. Яковлева; сост. В.Н. Хаустов, В.П. Наумов, Н.С. Плотникова. – М.: МФД, 2003. – 912 с.

6. Державний архів МВС України (далі – ДА МВС України). – Ф. 45. – Оп. 5. – Спр. 76.

7. Лубянка. ВЧК–ОГПУ–НКВД–НКГБ–МГБ–КГБ. 1917–1960. Справ очник / Сост. А.И. Кокурин, Н.В. Петров. – М.: МФД, 1997. – 352 с.

8. ДА МВС України. – Ф. 45. – Оп. 5. – Спр. 84.

9. *Олійник О.І.* Народний комісаріат внутрішніх справ України (1917–1941 рр.): структура, функції, діяльність: Дис. ...канд.. юрид. наук: 12.00.01 – Х., 2000.

Отримано 04.10.2016

УДК 343261(477)"1919/1925"

К.В. Скоркин

ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТ ЗАКЛЮЧЕНИЯ В УКРАИНСКОЙ ССР (1919–1925 гг.)

В статье исследуется проблематика становления и развития системы исправительно-трудовых и тюремных учреждений в Украинской ССР, называются фамилии руководителей, которые возглавляли центральные органы управления местами заключения. Обращено внимание на особенности функционирования мест лишения свободы в УССР в отличие от аналогичных учреждений РСФСР.

Ключевые слова: *места заключения УССР, исправительно-трудовые концлагеря, ДОПР, конвойная стража, Центральный карательно-тюремный отдел НКЮ УССР. Центральная комиссия по делам военнопленных и беженцев.*

У статті досліджується проблематика становлення та розвитку системи виправно-трудових і тюремних установ в Українській РСР, називаються прізвища керівників, які очолювали центральні органи управління місцями ув'язнення. Звернуто увагу на особливості функціонування місць позбавлення волі в УРСР у відмінності від аналогічних установ РРФСР.

Ключові слова: *місця ув'язнення УРСР, виправно-трудові концтабори, ДОПР, конвойна варта, Центральний карально-тюремний відділ НКЮ УРСР, Центральна комісія у справах військовополонених та біженців.*

Paper studies the issues of formation and development of the system of corrective labor and prison institutions in the Ukrainian SSR, the names of leaders who headed the Central governing bodies of places of detention are called. Attention is drawn to the features of the prison in the USSR in contrast to the similar institutions of the RSFSR.

Keywords: *detention of the USSR, labour camps, DOPR, convoy guards, the Central Penal Prison Department of the USSR, the Central Commission on POWs and refugees.*

Советская история мест заключения Украины практически не изучена. На эту тему нет монографий, справочников, серьезных научных статей. Данная статья вместить в себя историю мест заключения Украины объективно не может. Для этого требовалось бы написать солидный фолиант. Но здесь изложены наиболее важные фрагменты и этапы развития этой истории. Не менее важно и то, что в статье указаны конкретные люди, которые руководили разными подразделениями исправительно-трудовой системы Украинской ССР. Безликость – характерная черта большинства современных публикаций.

В истории становления исправительно-трудовой системы Украинской ССР можно выделить три основных периода: 1919 год, 1920–1921 и 1922–1930 гг. Известно, что советская власть на Украине была установлена в результате вооруженного восстания в октябре 1917 году в г. Харькове. Именно тогда было создано советское правительство Украинской ССР, в состав которого вошли народные секретарства (так именовались в то время в советском правительстве министерства). Однако ни одно из них фактически не функционировало. Советское правительство

из Харькова вскоре переехало в Киев. После вторжения германских войск на Украину оно вернулось в Харьков, а затем бежало в Советскую Россию. Никаких реформ и реорганизаций в тюремной системе Украины в тот период не проводилось. В качестве губернских и городских органов советской власти зимой 1918 года были сформированы ревкомы и исполкомы Советов рабочих и солдатских депутатов. В составе таких органов были созданы комиссариаты юстиции, в ведение которых и перешли городские тюрьмы, дома предварительного заключения, арестные дома. Руководство тюремных учреждений практически не менялось. В апреле 1918 года большинство советских учреждений Украины оказалось в России. Они были эвакуированы в Таганрог, Белгород, Курск, Орел, Брянск, Гомель. После подписания российско-германского Брест-Литовского мирного договора в апреле 1918 года в Советской России была проведена ликвидация всех украинских советских учреждений. Так, в Саратове 30 апреля 1918 года была создана комиссия по ликвидации всех советских учреждений Харьковской губернии, которую возглавлял Маркарьянц [1]. Эта комиссия завершила свою работу 15 мая 1918 года. Таким образом, никакой советской системы мест заключения украинским большевикам в 1918 году создать не удалось. Они даже не успели создать дееспособные местные органы советской власти.

Советская система мест заключения Украины начала создаваться в декабре 1918 года, но не на территории Украины, а в Гомельской губернии Советской России. Сперва, в октябре 1918 года, на съезде Советов 4-х уездов в г. Почепе был избран Черниговский губисполком. Спустя месяц, в его составе был создан губернский отдел юстиции (зав. С.И. Гухман). В ведение этого отдела перешли все губернские тюремные учреждения. Общее руководство ими осуществлял член коллегии губернского отдела юстиции В.А.Абрамов. Так начался первый этап создания в Украине советских органов управления тюремными учреждениями.

После того, как Харьков заняли части Красной Армии, в составе советского правительства УССР 29 января 1919 года был создан Народный комиссариат юстиции. В феврале того же года в наркомате был организован карательный отдел, в ведение которого передавались все тюремные учреждения республики. Возглавил карательный отдел НКЮ УССР И. Брольницкий, которого вскоре сменил И. Френкель.

Заметим, что в 1919 году тюремными учреждениями республики именовались: тюрьмы общего назначения; пересыльные тюрьмы; дома предварительного заключения; арестные дома. Большая часть таких учреждений находилась в губернских центрах республики. Самые крупные и известные тюрьмы размещались в гг. Киеве и Харькове. Тюремными учреждениями Киева и Харькова руководили губернские отделы юстиции, созданные в этих городах зимой 1919 года. В составе губернских отделов юстиции в феврале-апреле 1919 года в Киеве, Екатеринославе, Одессе, Чернигове, Житомире, Харькове были организованы карательные подотделы (отделы). Именно им и были подчинены губернские тюремные учреждения.

Новый этап в развитии советских мест заключения УССР начался в мае 1919 года после того как в Киеве, Харькове и Одессе были организованы исправительно-трудовые концлагеря. Организацией их занимались губернские ЧК, но концлагерями они никогда не руководили. Организация – это выбор места для лагеря и обустройство лагерной территории. После завершения такой работы чекисты сдавали по акту концлагерь губернскому отделу управления. А уже затем коллегия отдела управления назначала коменданта и администрацию лагеря. Только после этого в лагерь начинали поступать заключенные. Украинские концлагеря 1919 года имели три существенных отличия от российских. Во-первых, в

НКВД УССР никакого органа управления по руководству концлагерями в 1919 году не существовало, а в НКВД РСФСР такое подразделение было создано в мае 1919 года. Во-вторых, все украинские концлагеря размещались в губернских центрах. Создавать их в уездах было опасно и рискованно. В республике шла активная гражданская война, в сельской местности хозяйничали многочисленные банды. Концлагерь, созданный за пределами города, мог в любой момент быть захвачен врагами советской власти. В-третьих, украинские концлагеря были не местами отбытия наказания осужденных, а являлись транзитными местами содержания осужденных. Поступающих в них заключенных сортировали, из них формировали этапные эшелоны, а затем этапировались в концлагеря Советской России. Так, в московских концлагерях состоянием на декабрь 1919 года содержались более 5000 граждан Украины, осужденные ЧК. Это были белогвардейцы, махновцы, петлюровцы, уголовные бандиты, заложники.

В мае 1919 года на Украине начался мятеж атамана Григорьева. Он быстро распространился на разные части Украинской Красной Армии. Затем деникинцы вторглись в Донбасс. Советская власть на Украине стала рассыпаться как карточный домик. Среди украинских большевиков и советских работников началась паника. Харьков в июне 1919 года был сдан деникинцам практически без боя. Так же позорно была сдана в августе 1919 года Одесса. После захвата деникинцами Киева ВУЦИК и украинское правительство в полном составе эвакуировались в г. Черкассы. Затем они переехали в Гомель. Из Гомеля наркоматы и другие государственные учреждения УССР переместились в гг. Орел, Курск, Белгород. В сентябре 1919 года были ликвидированы только два украинских наркомата: иностранных дел и пропаганды. НКВД и НКЮ УССР работали в эвакуации до середины октября 1919 года. И только когда в Кремле стало ясно, что большая часть территории Украины утрачена и реальной перспективы ее возврата нет, была проведена ликвидация ВУЦИК, СНК и всех его наркоматов. Эта ликвидация проводилась в Москве. Губернские и уездные органы советской власти УССР, включая отделы юстиции, после утраты своей территории находились в эвакуации. Их ликвидация проводилась с сентября по ноябрь 1919 года.

Таким образом, руководство УССР тогда не смогло не только сформировать государственную карательную политику, но и определить ее важнейшие принципы. По этой причине руководители местной власти и карательных органов не имели ясного и четкого понимания: кого следует карать, и в какой мере. Репрессии на Украине в 1919 году носили стихийный, плохо упорядоченный и порой абсурдный характер. По сути это была партизанщина, грубо попирающая законы республики. Второй итог заключается в поразительной слабости украинской советской власти. Образовалась она быстро и легко, но уже мятеж атамана Григорьева показал, что эта власть опиралась не на трудовой народ, а на революционные лозунги. Лозунг атамана Григорьева “Жиды и кацапы геть с Украины” оказался украинцам ближе и понятнее всех большевистских лозунгов, вместе взятых. Самым ярким признаком подобной слабости и истеричности местной украинской советской власти стали массовые расстрелы, проведенные летом 1919 года. Эти казни не были революционной карой, а скорее проявлением паники и страха. Таким образом, отсутствие государственной карательной политики и слабость местной советской власти не позволили в 1919 году создать на Украине новую революционную исправительно-трудовую систему.

Но вернемся к украинским событиям осени 1919 года. В ноябре военно-политическая ситуация на границе Советской России с Украиной резко изменилась. Войскам Красной Армии удалось разгромить основные силы Деникина, Колчака

и Юденича. Это позволило ее командованию перебросить на Украинский фронт значительные военные силы. Затем в конце ноября части Красной Армии нанесли мощный удар по деникинцам на Украине. Самый большой успех был достигнут на Харьковском направлении. Харьков был взят Красной Армией стремительно и без существенных потерь. В городе был сразу же организован губернский ревком, а затем сформированы его комиссариаты и отделы. В частности, был организован губернский юридический отдел (зав. И. Френкель). Затем по всей линии фронта развернулись ожесточенные бои с деникинцами, и началось освобождение территории УССР. По мере продвижения Красной Армии на Запад в губернских и уездных центрах создавались ревкомы как временные органы местной Советской власти. Восстанавливались в губерниях и уездах советские органы юстиции. Так, решением Черниговского ГИК 30 декабря1919 года был восстановлен губернский юридический отдел (зав. В.А. Абрамов). В январе 1920 года отделы юстиции начали функционировать во всех губернских УССР. Зимой 1920 года в составе этих отделов были вновь созданы карательные подотделы (отделы). Как и в 1919 году, в ведение карательных отделов перешли губернские места лишения свободы. Наркомат юстиции республики был восстановлен только 19 февраля 1920 года. Его возглавил известный украинский деятель Е.П. Терлецкий. Удивительно то, что подавляющее большинство губернских и уездных отделов юстиции было создано до организации НКЮ УССР. Они более месяца работали под руководством местных ревкомов и исполкомов Советов.

Таким образом, второй этап развития системы исправительно-трудовых учреждений УССР начался зимой 1920 года. В начале марта 1920 года в составе НКЮ УССР был организован Центральный карательно-тюремный отдел (ЦКТО), который являлся единым государственным органом управления местами лишения свободы республики. В марте 1920 года СНК УССР утвердил временное положение “О центральном и местном тюремно-карательных отделах”, которое было введено в действие по телеграфу [2]. На основании этого положения в состав ЦТКО вошли следующие подразделения: 1-е отделение (организационно-инспекторское); 2-е отделение (общее); 3-е отделение (административно-хозяйственное); 4-е отделение (культурно-просветительное); 5-е отделение (технико-производственное); 6-е отделение (врачебно-санитарное); 7-е отделение (сметно-финансовое); 8-е отделения (конвойной стражи). Заведующим 8-отделением являлся начальник конвойной стражи УССР. [3]. Конвойную стражу республики в то время возглавил В.И. Басихин, а его последователями стали С.М. Канарский, Яновский, А.М. Макар.

В апреле–июле 1920 года в губерниях УССР создаются исправительно-трудовые концлагеря. Сперва такие учреждения появились в Киевской, Харьковской, Одесской, Донецкой, Екатеринославской и Херсонской губерниях. Причем, в Одесской губернии в 1920 году было организовано три концлагеря, которые затем были слиты в один. Осенью 1920 года в УССР функционировало 10 концлагерей, а спустя год, в октябре 1921 года, в республике уже функционировало 25 концлагерей: Александровский; Александрово-Грушинский; Бахмутский; Винницкий; Волчанский; Дебальцевский; Донецкий; Екатеринославский; Елисаветградский; Житомирский; Киевский; Кременчугский; Криворожский; Луганский; Мариупольский; Николаевский; Одесский; Полтавский; Славянский; Таганрогский; Харьковский; Херсонский; Черниговский; Чистяковский; Юзовский,

Следует заметить, что в Волынской, Подольской, Черниговской и Полтавской губерниях имелось по одному концлагерю, а в остальных губерниях функционировало несколько концлагерей. Максимальное их количество было создано в

Донецкой губернии. Эти концлагеря, как и в 1919 году, организовывали губернские ЧК, а затем их передавали в ведение губернских отделов управления. Созданные концлагеря, в основном, были транзитные. Осужденных из них отправляли отбывать наказание в тюрьмы и концлагеря Советской России. Еще зимой 1920 года во всех губерниях УССР в составе губисполкомов были созданы отделы управления. Так именовались в то время губернские органы НКВД УССР. Весной 1920 года в каждом губернском отделе управления был организован подотдел принудительных работ и повинностей. Именно им в подчинение и перешли концлагеря, созданные на территории губернии.

В сентябре 1920 года НКВД УССР было создано Главное управление общественно-принудительных работ и повинностей (нач. А.М. Макар). На это подразделение НКВД УССР возложило функции общего руководства концлагерями республики. Оно осуществлялось через губернские подотделы принудительных работ и повинностей. В январе 1921 года ЦКТО НКЮ УССР был преобразован в Центральный исправительно-трудовой отдел (ЦИТО). Функции этого отдела не менялись, он оставался государственным органом управления тюремной системы УССР. Руководителями ЦИТО НКЮ были: А.М. Макар, А.Я. Каплан, М.И. Бурлаченко, Г.И. Люткевич, Г.П. Моткевич.

В составе ЦИТО НКЮ была организована конвойная стража УССР. Ее возглавляли: В.И. Басихин, А.И.Селявкин. Решением СНК УССР от 21 мая 1921 года Главное управление общественно-принудительных работ и повинностей НКВД было упразднено. Руководство концлагерями УССР перешло к ЦИТО НКЮ. Для сравнения отметим, что в РСФСР управление концлагерями до конца 1922 года оставалось в ведении НКВД. Численность заключенных в УССР с лета 1921 года стала стремительно снижаться. Во-первых, были освобождены все заложники, мобилизованные на трудовой фронт, военнопленные белогвардейцы и казаки. В-вторых, была проведена массовая амнистия для граждан, осужденных по “легким” статьям. В-третьих, примерно 85 % заключенных, осужденных за вооруженный бандитизм, в 1920–1921 годах было этапировано в РСФСР. В этой связи Политбюро ЦК КП(б)У 10 февраля 1922 года приняло постановление о ликвидации концлагерей в УССР. Это решение было приведено в жизнь в марте-августе 1922 года. Таким образом, концлагерей на территории УССР к концу 1922 года уже не было.

В том же 1922 году все тюрьмы общего назначения в УССР были преобразованы в дома принудительных работ (ДОПР), подавляющее большинство из которых функционировали в губернских центрах. Имелись ДОПРы и в центрах наиболее крупных уездов. К этому времени в систему мест заключения УССР входили: дома предварительного заключения, арестные дома органов милиции, исправительно-трудовые колонии и тюремные больницы. Всего в декабре1922 года в Украине функционировало 218 таких учреждений. Под руководством ЦИТО НКЮ эта система пребывала до конца 1922 года, а затем, согласно постановлению ВУЦИК от 8 декабря 1922 года. ЦИТО из ведения НКЮ было передано в аппарат НКВД.

Таким образом, начался третий этап становления системы исправительно-трудовых учреждений УССР. В связи с этим губернские исправительно-трудовые отделы отделов юстиции вошли в аппарат губернских отделов управления. Все руководство местами лишения свободы в УССР с декабря 1922 года было сосредоточено в НКВД республики. ЦИТО НКВД УССР возглавил Г.И. Люткевич. В марте 1923 года в УССР в результате административно-территориальной реформы были упразднены уезды в губерниях, а вместо них образованы округа. В

составе сформированых окрисполкомов были созданы окружные отделы управления. Но никаких подразделений в аппарате таких отделов по руководству местами заключения не создавалось. Все окружные арестные дома и дома предварительного заключения, а также колонии принудительных работ подчинялись губернскому отделу управления. Решением ВУЦИК от 1 июня 1923 года ЦИТО был преобразован в Главное управление мест заключения НКВД (ГУМЗ) УССР. Функции этого подразделения оставались прежними, а руководителями его после Г.И. Люткевича были Ильинский и Савицкий.

В губерниях также была проведена реорганизация органов управления местами лишения свободы. В Киеве, Одессе, Екатеринославе, Бахмуте и Харькове при губернских отделам управления были созданы управления мест лишения свободы (УМЛС). В остальных губернских центрах сохранялись исправительно-трудовые отделы губернских отделов управления. Такая система местных органов управления местами лишения свободы функционировала до осени 1924 года. Решением ВУЦИК от 20 сентября 1924 года было утверждено новое Положение НКВД УССР. Этим документом менялась организационная структура наркомата: вместо ГУМЗ в НКВД УССР создавался исправительно-трудовой отдел (ИТО). Его возглавляли: Савицкий, С.М. Канарский, В.С. Люксембург.

В губерниях реорганизация региональных органов управления местами лишения свободы проводилась с декабря 1923 года по май 1924 года. В соответствии с приказом НКВД, губернские отделы управления преобразовывались в губернские административные отделы (ГАО). Решением ВУЦИК от 20 сентября 1924 года было утверждено “Положение о губернских административных отделах” [4].

На основании этого документа НКВД УССР издал приказ, согласно которому во всех ГАО создавались губернские инспекции мест заключения и упразднялись управления мест лишения свободы и исправительно-трудовые отделы. Вместо них в аппаратах ГАО были созданы губернские инспекции мест заключения. Такая система управления местами заключения в УССР сохранялась до августа 1925 года.

Летом 1925 года Политбюро ЦК КП(б)У и ВУЦИК приняли решение о переходе республики на окружную систему административно-территориального деления. Это означало ликвидацию всех губерний и образование на их территориях округов. Такое преобразование было проведено в УССР в июле-августе 1925 года. В составе окружных исполкомов создавались административные отделы. В Киевском, Харьковском, Одесском, Николаевском, Херсонском, Запорожском, Артемовском, Луганском, Черниговском, Полтавском, Житомирском округах были образованы окружные инспекции мест заключения. Они непосредственно подчинялись окружным административным отделам и обеспечивали общее руководство местами заключения в округах. Такая система управления местами заключения в республике функционировала до декабря 1930 года, т.е. до ликвидации республиканских наркоматов внутренних дел.

Теперь рассмотрим очень специфическую систему принудительной изоляции – учреждения по делам военнопленных и беженцев. В Советской России до мая 1919 года такая система учреждений подчинялась наркомату по военно-морским делам. Затем она перешла в ведение НКВД РСФСР и именовалась Центропленбеж. На Украине система учреждений по делам пленных и беженцев создавалась и развивалась иначе. В январе 1919 года в Харькове начал работать аппарат уполномоченного Центропленбежа РСФСР при СНК Украинской ССР во главе с М.В. Зуевым, которого сменил Зубков. Спустя два месяца в Киеве была создана главная комиссия по делам пленных и беженцев, которую возглавляли

Зубков, а затем П.А. Садыкер. В августе эта комиссия была эвакуирована в РСФСР, где вскоре ее упразднили. В январе 1920 года в Харькове начал функционировать аппарат особоуполномоченного Центропленбежа НКВД РСФСР при СНК УССР (руководитель: Г.Н.Тарасенков). Решением СНК УССР от 8 мая 1921 года была создана Центральная комиссия по эвакуации населения при СНК УССР, которая функционировала в течении двух лет. За это время все иностранные военнопленные и гражданские лица были отправлены за границу. Большинство беженцев гражданской войны вернулись к своему постоянному месту жительства, а оставшиеся – расселены по уездам республики. В 1923 году возложенные на Центральную комиссию задачи по эвакуации населения были полностью выполнены, и она была ликвидирована

Говоря о государственной карательной политике Советской власти Украины в эти годы, следует сказать, что она стала формироваться в 1920 году и окончательно оформилась к лету 1921 года. Острие этой политики было направлено на шесть категорий осужденных граждан. Таковыми являлись: участники вооруженных банд и повстанцы; организаторы нелегальной выгонки самогона; уголовные городские бандиты; сельские конокрады; организаторы и участники еврейских погромов; злостные саботажники продовольственной разверстки. Почему же именно эти категории граждан УССР наиболее сурово и беспощадно карались Советской властью? Проще всего было бы заявить, что такие люди решительно и активно сопротивлялись Советской власти. Но это ложное представление. На самом же деле указанные категории граждан не признавали никакой власти! Такие люди считали нормальным нарушать государственные законы и общественные нормы жизни. Они так же поступали в 1919 году при власти Директории и Деникина. Расстрелом украинская Советская власть, как правило, карала своих слуг за должностные преступления. Сегодня такие преступления именуют коррупцией. Но в отличие от современности, в 1919 году власть коррупционеров из своей среды уничтожала физически, а не позволяла сбежать за границу. И должностные преступления в те давние времена советские работники совершали не для того. чтобы разбогатеть и открыть счета в западных банках, а потому что голодали жены и дети. А вот в отношении других категорий осужденных Советская власть широко применяла такие мягкие карательные меры как: денежный штраф, конфискацию продуктов и вещей, административную высылку, принудительные работы без лишения свободы. Так карались бытовые спекулянты, мешочники, нарушители законов о военном и чрезвычайном положении, дебоширы и хулиганы, мелкие воришки и пр.

Таким образом, принимая во внимание вышеизложенное, можно сделать следующие выводы:

Во-первых,. ничего революционная власть в государственной и муниципальной системе не крушила! Большевики России и Украины были идейными революционерами и новаторами, но они не были идиотами. Своим не слишком грамотным, но практичным умом эти люди ясно понимали, что на пустом месте ничего путного быстро построить нельзя. Тем более, на руинах и пепелище. Государственная и правовая системы республики менялась и изменялась, но не по гениальному плану, а на основе практического опыта и учета всех допущенных ранее ошибок.

Второй вывод. Исправительно-трудовая система в любом государстве и при любом строе не заложница текущей политики, и тем более, идеологии. Изоляция и перевоспитание преступников обществу необходимы всегда! И ничего нового здесь не придумаешь. Общество, где нет тюрем и застенков, – это сладкая мечта

идеалистов. Опыт исправительно-трудовой системы Украины революционного времени этот вывод подтверждает.

Третий вывод. Численность заключенных в государстве не зависит от форм его организации и идеологии. Ее определяет общий уровень правосознания граждан и конкретные социально-экономические условия жизни страны. Приведем только один факт. Численность заключенных Украины на 2014 год составляла 127 тыс. человек при населении чуть более 42 млн человек. Аналогичный показатель 1914 года для всей Российской империи – 177 тыс. человек при населении 178 млн человек. А для Советской России на 1921 год этот показатель составил 164 тыс. человек при населении республики 160 млн человек. Именно в 1921 году численность заключенных в Советской России достигла своего максимума. Сравнивая эти показатели, есть над чем задуматься!

Четвертый вывод. Руководство советской Украины в 1919–1923 гг широко и вдумчиво использовало опыт государственного строительства других советских республик. Но именно использовало, а не слепо копировало. Все государственные органы Украинской ССР имели свою специфику, в том числе НКВД и НКЮ УССР, которые и по организации аппарата, и по функциональной деятельности отличались от аналогичных российских наркоматов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Государственный архив Российской Федерации (ДАРФ). – Ф. 393. – Оп. 2. – Д, 79. – Л.д. 28.

2. Известия ВУЦИК и Харьковского губревкома. – 1920. – 7 марта (№ 67).

3. Собрание декретов, положений, инструкций и циркуляров по центральному карательному отделу за 1920 год. – Х., 1921. – С. 1.

4. Известия ВУЦИК и СНК УССР (“Вісти”). – 1924. – 21 сентября (№ 215).

Отримано 19.09.2016

РЕЦЕНЗІЇ

А.А. Музика,
доктор юридичних наук, професор

ДРУЖНЄ ВІТАННЯ З ЕЛЕМЕНТАМИ НАУКОВОСТІ: ПРО КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВУ КВАЛІФІКАЦІЮ[10]

ВИСОКОПОВАЖНИЙ СОЛЕНІЗАНТЕ! БЛИЗЬКИЙ, МИЛИЙ СЕРЦЮ ДРУЖЕ!

Сьогодні всі тут присутні сповнені великої радості бути причетними до вшанування особистості вченого-юриста, яким пишається Україна, якого знають далеко поза її межами. Творчого тобі, Вячеславе Олександровичу, довголіття і нехай щастить у цьому житті!

Дорогі мої колеги!

Дякую Вам за виказану мені довіру вчинити рецидив опонування шановному панові Навроцькому з приводу його наукових здобутків. Уперше офіційно опонував йому на захисті докторської дисертації ювіляра. Було йому тоді 44 роки. Це свідчить про те, що колишніх опонентів не буває.

Насамперед маю сказати таке. Вячеслав Олександрович не полишає і ніколи не полишить без уваги одвічно актуальну тему кримінально-правової кваліфікації діянь особи. Це вже діагноз: інтелектуальна залежність від колись обраної теми дисертації.

Слід акцентувати увагу й на такому спостереженні. Критикувати, опонувати завжди простіше, ніж самому створити щось подібне до предмета критики. Як правило, за такі дії не настає жодної відповідальності.

Тепер щодо суті доповіді Вячеслава Олександровича. Він розпочав її з рубрики: **“Причини недосконалості теорії кримінально-правової кваліфікації різноманітні”.**

А чи все це насправді так? По-перше, на мою думку, відповідно до виступу ювіляра, варто говорити не про причини недосконалості, а про **причини, що зумовлюють гальмування нормального розвитку теорії кримінально-правової кваліфікації.**

По-друге, серед причин такого стану аналізованої теорії шановний доповідач назвав “відсутність позитивного зарубіжного досвіду, який би міг бути запозичений

---

[10] *Примітка*. Цього року виповнилося 60 років від дня народження Навроцького Вячеслава Олександровича. Якого саме дня в далекому 1956 р. сталися його уродини, точно сказати важко, оскільки сам ювіляр у своєму *curriculum vitae* наводить декілька дат: 9 січня – фактичний день народження, 20 січня – за свідоцтвом про народження та у паспорті, 21 січня – за записом у військовому квитку. Можливо, тому вшанування нашого колеги відбулося іншого дня, 16 січня 2016 р.

Заходи відбувалися у нетрадиційному форматі – як науково-практична конференція (її матеріали були заздалегідь надруковані). Ювіляр виголосив доповідь “Суперечності, прогалини та дискусійні положення сучасної теорії кримінально-правової кваліфікації”, тези якої наведено нижче.

Напередодні конференції від спільноти учнів професора В.О. Навроцького (це був Олександр Марін) до мене надійшла пропозиція також виголосити доповідь. Я відгукнувся на таку довіру, самостійно обрав тему виступу та оприлюднив свої думки відразу після доповіді ювіляра. Зміст промови публікується вперше.

та вплинув на розвиток вітчизняної теорії кримінально-правової кваліфікації". Запитую: а хіба залишки колишньої совіцької імперії – це не зарубіжний досвід? Втім, слід погодитися з тим, що такий фактор існує.

У цьому сенсі постає питання загального плану: чи можуть бути визнані юридичні знання наукою як міжнародне, а не окремо взяте національне явище? На кшталт фізики, математики, біології. Отже, чи є, наприклад, кримінальне право, цивільне право наукою (і, звісно, відповідні теорії цих галузей системи знань) у глобальному вимірі?

Тут пригадуються міркування російського спеціаліста Якова Ілліча Гілінського: "... национальной науки нет и быть не может. Криминология интернациональна, как физика, химия, биология и любая другая наука, если она – наука" (Информация о XV ежегодной конференции Европейского общества криминологов (г. Порту): http://crimpravo.ru/).

На мою думку, це, очевидно, стосується, і криміналістики.

Отже, повторюю, чи можна те саме стверджувати про кримінальне право України (право іншої держави) та його теорій, у тому числі – про теорію кримінально-правової кваліфікації? Питання, щонайменше, залишається відкритим.

Далі професор Навроцький говорить про "відсутність соціального замовлення на формування правил кримінально-правової кваліфікації".

У якому значенні вжито поняття "соціальне замовлення"?

Якщо в буквальному, точніше, – нормативному значенні, **"соціальне замовлення** – засіб регулювання діяльності у сфері надання соціальних послуг шляхом залучення на договірній основі суб'єктів господарювання для задоволення потреб у соціальних послугах, визначених місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (*Закон України "Про соціальні послуги" від 19 червня 2003 р.*)".

Існує також ПОРЯДОК здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів (ЗАТВЕРДЖЕНО постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 р. № 324).

Якщо саме про таке соціальне замовлення йдеться, то ми його не дочекаємося. Очевидно, доповідач, акцентуючи увагу на соціальному замовленні, вкладає в нього інше розуміння: він говорить про відсутність у держави, а точніше, у носіїв державної влади – наших чиновників, бажання актуалізувати цю проблему на відповідному – наприклад, на законодавчому рівні. З цим я погоджуюсь.

Йдеться саме про замовлення у розумінні А.Е. Жалінського – це, російською мовою, "проблема спроса на уголовное право". І такий попит може бути предметом пізнання: "... спрос на уголовное право поддается изучению, может рассматриваться как сигнализирующее состояние правосознания и должен восприниматься как реальный социальный феномен" (Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен, С. 197–202).

Завершується огляд так званих причин недосконалості теорії кримінально-правової кваліфікації вказівкою на існування суб'єктивних факторів. Зокрема, зазначено, що певною мірою "це обмовлено авторитетністю "стовпів" відповідної теорії, формулювання яких багато хто просто не вважає за прийнятне оспорювати. Досить згадати лише про визначення поняття кваліфікації злочинів, яке запропонував ще у 1963 р. проф. В.Н. Кудрявцев, та яке некритично відтворюється чи не у всіх подальших публікаціях".

Цим "сльозам" доповідача ми не віримо, оскільки в Україні 14 жовтня 2000 р. народився новий "стовп" – В.О. Навроцький. І я, і мої молодші та старші колеги у своєму ремеслі спираємося саме на Ваше, Вячеславе Олександровичу,

розуміння і визначення поняття "кримінально-правова кваліфікація". А загляньте у збірник матеріалів нашої конференції: яка термінологія вживається у виступах її учасників?

Вячеслав Олександрович також окреслив актуальні питання кримінально-правової кваліфікації. Він стверджує: "Насамперед, поки що **не доведено, що сукупність відповідних положень складають окрему, самостійну наукову теорію – теорію кримінально-правової кваліфікації…** навіть не здійснювалися спроби її аналізу під таким кутом зору, існування цієї теорії визнається за аксіому".

Хіба це – абсолютно "так"? Невже сам Вячеслав Олександрович не переймався цим питанням? А як же тоді сприймати його докторську дисертацію, монографію? У авторефераті дисертації, у рубриці "Наукова новизна одержаних результатів", зокрема, написано: "1. Вперше здійснено підхід до теорії кримінально-правової кваліфікації як до метанаукової теорії у системі наук кримінально-правового циклу. Зроблено висновок, що в своїй основі вона є теорією матеріального кримінального права...".

Водночас мені дещо зрозумілі сумніви Вячеслава Олександровича. У дисертації та монографії він пише то "теорія", то "вчення" – як одне й те саме поняття. Мабуть, це не так.

Не стану глибоко занурюватися у зазначене питання, а звернуся лише до міркувань А.П. Закалюка:

"Кожна наука, включаючи кримінологію, містить значний обсяг наукових знань та визначеної ними наукової інформації, яка за своїм змістом і формою узагальнення поділяється на види ...

... Четвертий вид наукової інформації – це системна сукупність висновків та закономірностей щодо певного елемента предмета кримінології, обґрунтована на теоретичному рівні, та, як правило, певним чином випробувана у науковому середовищі. Цей вид наукової інформації має назву **наукове вчення**...

Вищою (п'ятою) формою наукового знання є **теорія**, що складається з комплексу наукових вчень, закономірностей і відображає теоретичне осмислення, обґрунтування та викладення якісно нового наукового бачення та визначення одного з основних елементів предмета кримінології..." (Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. – Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. – С. 24–25).

Наразі залишимо цю ієрархію наукових знань на розсуд Вячеслава Олександровича. Отже, якщо наукові знання стосовно кримінально-правової кваліфікації не є теорією (або вченням), то хто ж на цьому наполягає?

Проте Вячеслав Олександрович знає, про що говорить. І тому, якщо (на його думку) існують сумніви в частині доведеності існування відповідного явища як наукового факту, давайте попросимо його належно обґрунтувати наявність теорії (або вчення) кримінально-правової кваліфікації.

Ювіляр також говорить (і пише) про відсутність належного аргументування того, **"чи існує необхідність в теорії кримінально-правової кваліфікації в сучасних соціально-політичних умовах"**. На його думку, очевидне значення така теорія має за умов панування ідеї законності.

Але ж законність як відповідний правовий режим не існує автономно, сам по собі. Власне, такий професійний інструментарій як кримінально-правова кваліфікація і слугує законності, і спрямований на утвердження законності.

Далі Вячеслав Олександрович наголошує на тому, що **"не визначене місце теорії кримінально-правової кваліфікації в системі юридичної науки"** й з цим

пов'язано чимало проблем. Повністю погоджуюсь, власне, так само, як і з рештою думок Вячеслава Олександровича.

А ще наш колега підкреслює таке: **"Структурі цієї теорії також не приділяється належна увага"**. Зокрема, він запитує: "що становлять положення, які стосуються розмежування злочинів та їх відмежування від інших правопорушень, – чи є вони складовою теорії кримінально-правової кваліфікації, чи окремою самостійною теорією?".

На це запитання, вважаю, обґрунтовану відповідь може дати Лариса Павлівна Брич – його учениця, яка захистила докторську дисертацію з проблем розмежування складів злочинів. Пріоритет за нею.

Зрештою, насувається риторичне питання: чи підготував науковий доробок Вячеслава Олександровича підґрунтя для нових творчих пошуків? Відповідь на це вже давно сформована його спільнотою учнів та багатьма іншими вітчизняними спеціалістами.

Насамкінець, варто ще раз у нашій аудиторії пригадати Маркса: "Всякая экономия, в конечном счете, сводится к экономии во времени".

Тому завершую. Дякую за увагу і терпіння.

Навроцький Вячеслав Олександрович
(д.ю.н., професор)

СУПЕРЕЧНОСТІ, ПРОГАЛИНИ ТА ДИСКУСІЙНІ ПОЛОЖЕННЯ СУЧАСНОЇ ТЕОРІЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ КВАЛІФІКАЦІЇ

Кожна теорія – це сукупність ідей в їх розвитку. Відповідно, жодна теорія не може бути ідеальною. Повною мірою це стосується і теорії кримінально-правової кваліфікації.

Причини недосконалості теорії кримінально-правової кваліфікації різноманітні. Серед них:

– порівняно невеликий час існування цієї теорії як окремої частини всієї кримінально-правової доктрини. Відомо, що перші публікації за цим напрямом з'явилися в повоєнний час (1947 р.), перша велика монографічна праця датована 1963 р. Від того часу і до кінця минулого століття більш-менш вагомих публікацій не було. Разом із тим, інші кримінально-правові теорії (наприклад, теорія вини, теорія співучасті) розвиваються понад дві сотні років. Очевидно, що час, упродовж якого розвивається певний напрям науки, сам по собі не визначає ступінь досконалості. Разом із тим, такий більш-менш тривалий час є передумовою для виявлення основних проблемних питань, проведення дискусій щодо їх вирішення, заповнення прогалин у наукових дослідженнях;

– відсутність позитивного зарубіжного досвіду, який би міг бути запозичений та вплинув на розвиток вітчизняної теорії кримінально-правової кваліфікації. Наскільки відомо автору цих рядків, у державах "загального" права питання кваліфікації діяння взагалі не стоять у тому аспекті, в якому вони ставляться в Україні. Там постає питання добору прецедентів, в основу правозастосування покладено вирішення питань факту, а не права. Та й у державах, де діє континентальна правова система, питання кваліфікації не виділяються як головні та визначальні для правильного застосування кримінально-правових норм. Очевидно, причиною цього є порівняно висока якість законодавства та фаховий рівень осіб, які уповноважені на застосування кримінального закону;

– відсутність соціального замовлення на формування правил кримінально-правової кваліфікації. В умовах відсутності справжньої змагальності в процесі, ігноруванні верховенства права, підходу до правосуддя як лише до інструменту у справі соціалістичного (комуністичного) будівництва, диктату "телефонного" права теорія кримінально-правової кваліфікації була для керуючої партії непотрібною й навіть шкідливою. Адже застосування її положень могло призвести до явно небажаних результатів – оцінки діянь обвинувачених і підсудних не відповідно до волі пануючого класу та вказівок центральних та місцевих компартійних керівників, а згідно із законом. Та й кримінальний закон упродовж тривалого часу дозволяв особливо не напружуватися при вирішенні питань кваліфікації. За умов, коли допускалося застосування закону за аналогією, вимога точної кваліфікації скоєного виглядала як щось надмірне. Невипадково сама постановка питання про кримінально-правову кваліфікацію як окрему теорію припала на роки, коли аналогія була скасована, розпочався період т.зв. хрущовської відлиги. Сучасний період розвитку цієї теорії в Україні пов'язаний із проникненням до нашої країни та поширенням ідей верховенства права;

– суб'єктивні фактори. Стан будь-якої галузі науки пов'язаний з інтересом конкретних науковців до наукових пошуків у певному розділі відповідної науки, загальним рівнем розвитку певної наукової галузі, станом критичності щодо висунутих ідей та наявністю дискусій. На жаль, багато положень теорії кримінально-правової кваліфікації сприймається некритично, що явно не сприяє її розвитку. Певною мірою це обумовлено авторитетністю "стовпів" відповідної теорії, формулювання яких багато хто просто не вважає за прийнятне оспорювати. Досить згадати лише про визначення поняття кваліфікації злочинів, яке запропонував ще у 1963 р. проф. В.Н. Кудрявцев, та яке некритично відтворюється чи не у всіх подальших публікаціях.

Звісно, що оцінка стану розвитку теорії кримінально-правової кваліфікації матиме переважно суб'єктивний характер. Те, що одному видається прогалиною, інший оцінює як таке, що достатньо висвітлене чи яке взагалі не заслуговує на самостійний глибокий аналіз. Положення, які комусь видаються однозначними, хтось вважатиме суперечливими. Далеко не всі публікації, а тим більше виступи на наукових зібраннях стають загальновідомими. Разом із тим, із питань кримінально-правової кваліфікації, як видається, можна виділити такі:

– які явно взагалі не були предметом наукових досліджень;

– щодо яких обґрунтовано ведуться дискусії чи щодо яких такі спори варто продовжити чи започаткувати;

– вирішення яких тією чи іншою мірою суперечить положенням, розвинутим щодо інших кримінально-правових інститутів, певним правовим аксіомам, нормам чинного законодавства, деяким теоретичним концепціям.

Насамперед, поки що **не доведено, що сукупність відповідних положень складають окрему, самостійну наукову теорію – теорію кримінально-правової кваліфікації.** Відомо, що будь-які наукові гіпотези, ідеї, концепції можуть претендувати на статус наукової теорії лише тоді, коли вони складають систему, є самодостатніми думками, не є органічною частиною інших наукових теорій тощо. Щодо теорії кримінально-правової кваліфікації досі навіть не здійснювалися спроби її аналізу під таким кутом зору, існування цієї теорії визнається за аксіому. Це, звісно, приємно апологетам теорії кримінально-правової кваліфікації, проте не звільняє від обов'язку аргументувати відповідну тезу.

Не менш важливим є відсутність належного аргументування тому, **чи існує необхідність в теорії кримінально-правової кваліфікації в сучасних соціально-**

політичних умовах. Очевидне значення такої теорії за умов панування ідеї законності. Врешті-решт чи не всі положення теорії кваліфікації спрямовані на те, щоб забезпечити точне, відповідне до його букви та волі законодавця застосування кримінального закону.

Разом із тим, значення кваліфікацій під кутом зору ідеї верховенства права має бути визначене по-новому. Адже в аспекті верховенства права визнається існування "неправових" законів та інших нормативно-правових актів, розширюються межі диспозитивності у правозастосуванні (коло справ приватного обвинувачення, угоди з потерпілим та про визнання вини), на перший план виходить досягнення справедливості та забезпечення прав людини, а не формальне виконання вимог закону. І тут теорія кваліфікації з її категорично сформульованими правилами стає на заваді вільному, здійсненому на догоду абстрактно сформульованим нормам про права людини та часом неоднозначній практиці ЄСПЛ, застосуванню кримінального закону. Тому потрібно з'ясувати, чи зберігає ця теорія своє значення в умовах, які складаються зараз.

Відсутність відповідних наукознавчих розвідок та досліджень під відповідним кутом зору пов'язана з тим, що **не визначене місце теорії кримінально-правової кваліфікації в системі юридичної науки.** Не з'ясовано, у якій частині ця теорія стосується кримінального процесу, а в якій – матеріального кримінального права. За наявності домінуючого підходу, згідно з яким теорія кримінально-правової кваліфікації є частиною науки кримінального права, не аналізується, стосується вона того, що у навчальному процесі та, власне, науці, відносять до загальної частини, чи є складовою особливої частини кримінального права. Внаслідок цього, принаймні в навчальній літературі, в одних випадках відповідні положення розглядаються як своєрідний вступ до особливої частини кримінального права, у інших – як висновок із неї, ще в інших – вони викладаються в межах питань загальної частини. При цьому має місце як самостійний аналіз положень кримінально-правової кваліфікації, так і їх розгляд у якості додатка до викладення елементів складу злочину.

Структурі цієї теорії також не приділяється належна увага. Мається на увазі як набір елементів, що складають структурні частини теорії кримінально-правової кваліфікації, так і їх взаємне розташування, систематизація. Це тягне за собою певні неузгодженості, породжує нові дискусійні питання.

Одне з них стосується взаємозв'язку положень, які належать власне до кримінально-правової оцінки діянь та визначення їх співвідношення і між собою, і з іншими правопорушеннями. Ідеться про те, що саме становлять положення, які стосуються розмежування злочинів та їх відмежування від інших правопорушень – чи є вони складовою теорії кримінально-правової кваліфікації чи окремою самостійною теорією.

Ще одне невирішене питання стосується поділу теорії кримінально-правової кваліфікації на загальну та особливу частину. Воно тягне за собою наступне – до чого відносяться положення про кваліфікацію окремих видів злочинів: чи є вони частиною теорії кримінально-правової кваліфікації, чи ж складовою особливої частини кримінального права. Прогалини,чи, принаймні, відсутність єдиної думки у висвітленні цього питання призводять до того, що в дослідженнях з особливої частини кримінального права України надто часто ототожнюється аналіз складу злочину та виклад питань кримінально-правової кваліфікації. Дисертації чи їх окремі розділи, у назвах яких задекларовано викладення питань кваліфікації, мають мало спільного з предметом цієї теорії. Адже такі дослідження мали б містити аналіз питань оцінки діяння з врахуванням стадії його вчинення, наявності

чи відсутності співучасті, множинності, відмежування від інших правопорушень та суміжних складів злочинів тощо.

Остаточно **не з'ясовано ряд основоположних питань теорії кримінально-правової кваліфікації.** Серед них саме поняття кваліфікації, її підстави. Разом із тим останніми роками, завдяки зусиллям П.П. Андрушка, є істотні зрушення за цим напрямом.

Існують та водночас **не висвітлюються в літературі колізії між матеріально-правовими та процесуальними аспектами теорії кримінально-правової кваліфікації.** Особливо вони загострилися із прийняттям КПК України 2012 р. Зверну увагу лише на один момент. З точки зору матеріального кримінального права кваліфікацію може здійснювати будь-хто. При такому підході свою нішу знайдуть і фахівці в галузі кримінального права, які надають висновки щодо кримінально-правової оцінки певних ситуацій, і журналісти, і пересічні громадяни. У процесі ж значення має лише кваліфікація, здійснена уповноваженими на те працівниками правозастосовних органів. І в їх оцінці на перше місце виходить не вагомість та взаємоузгодженість аргументів, а процесуальний статус, місце в ієрархії системи кримінальної юстиції.

Існує цілий **ряд положень, які, незважаючи на їх очевидність, принаймні для автора, важко сприймаються та не знаходять свого повсюдного застосування.** Серед них сама ідея про те, що діяльність працівників прокуратури, слідчих, суддів полягає саме у кримінально-правовій кваліфікації, а не кваліфікації злочинів. Про те, що має місце кваліфікація злочину, можна вести мову лише щодо результату відповідної діяльності. Тим більше науковці повинні досліджувати питання кримінально-правової кваліфікації, кваліфікація злочинів є лише частиною відповідних положень. Незважаючи на те, що упродовж останніх 10–15 років термін "кримінально-правова кваліфікація" знаходить дедалі більше поширення, насмілюся сказати, що він став загальновизнаним (як і ідея про те, що кримінально-правова оцінка діяння необов'язково призводить до висновку про те, що оцінюване діяння є злочином), продовжують виходити навчальні посібники, де йдеться про кваліфікацію злочинів (як і півсотні років тому).

Важко пояснити, чому законодавець, прямо таки терзаючи КК України нескінченними змінами та доповненнями, не включає до нього положень, які становлять загальновизнані правила кримінально-правової кваліфікації.

Так само немає пояснення тому, чому зміни КК України постійно здійснюються без спроб спрогнозувати, як при їх запровадженні будуть вирішуватися питання кримінально-правової кваліфікації. Якщо вже всі зрозуміли необхідність антикорупційної експертизи законопроектів, то чому ж тоді не розуміють необхідності експертизи на предмет можливої кваліфікації діянь, щодо яких запроваджується кримінальна відповідальність чи змінюються її умови. Чи не в цьому полягають причини колізій та конкуренції законодавчих новел із вже існуючими нормами? І як змусити законодавця здійснювати модернізацію КК з врахуванням потреб кваліфікації?

У цьому ж ключі звучить і питання про застосування принципів та правил кримінально-правової кваліфікації на практиці. Як змусити слідчих, прокурорів та суддів, насамперед, застосовувати положення теорії кримінально-правової кваліфікації в ході досудового слідства та судового розгляду кримінальних справ, реагувати на викладені у скаргах учасників процесу щодо порушення вимог теорії кваліфікації? Як побороти суб'єктивний підхід і обвинувальний ухил при вирішенні питань кримінально-правової кваліфікації (що особливо виявилося і продовжує виявлятися при оцінці подій кінця 2013–2014 років).

Поряд із наведеними вище загальними питаннями, які стосуються недоліків як самої теорії кримінально-правової кваліфікації, так і її втілення у життя, **існує цілий ряд часткових, гостро дискусійних чи суперечливих положень цієї теорії.** Не претендуючи на вичерпність, зверну увагу на окремі з них:

– загалом не викликає сумніву, що серед юридичних підстав кримінально-правової кваліфікації перебуває і Конституція України. Зокрема, положення Основного Закону повинні застосовуватися при вирішенні питання про наявність обставин, які виключають злочинність діяння. Це загальне положення чомусь ігнорується в аспекті визнання права народу на повстання проти узурпаторів влади та інших масових рухів;

– існує одностайність у тому, що при кримінально-правовій оцінці скоєного слід враховувати положення нормативно-правових актів інших галузей законодавства, з використанням яких можна розкрити зміст кримінально-правових норм, які виступають підставою кваліфікації. Однак невідомо, наскільки універсальним є положення про необхідність врахування норм, до яких відсилають бланкетні диспозиції, та, особливо, норм, які можуть застосовуватися в порядку субсидіарного застосування правових норм. Адже цілий ряд таких норм створено з метою досягнення мети, дуже й дуже далекої від тих, які виникають щодо кримінально-правової оцінки діяння. Як приклад, можна навести визначення того, чи належить самогон до алкогольних напоїв як підакцизних товарів – наскільки прийнятним є при вирішенні цього питання звертатися до Гармонізованої системи кодування товарів, яка використовується в ході митного оформлення. Неважко пояснити, чому законодавець не передбачив можливості експорту-імпорту самогону. Але складно зрозуміти, чому на цій підставі самогон пропонують не визнавати спиртним напоєм. Зрештою, не прохолоджуючим же він є?

– декларується, що при застосуванні суперечливих положень закону, пріоритет слід віддавати тим, які більш сприятливі для підозрюваного, обвинуваченого, підсудного. А чому не тим, які стосуються прав та інтересів потерпілого, суспільства і держави?

– виникають суперечності, які стосуються окремих принципів кримінально-правової кваліфікації. Так, забезпеченню повноти кваліфікації часто стає на заваді засада *non bis in idem*. Індивідуалізація кваліфікації нерідко не узгоджується з правилами відповідальності за злочини, вчинені за співучастю. Адже дії осіб, які спільно вчинили один і той же злочин, часто отримують неоднакову кримінально-правову кваліфікацію.

– немає повної відповідності між стабільністю кваліфікації та правилами про зворотну дію кримінального закону. Адже здійснена кримінально-правова кваліфікація, яка цілком відповідає фактичним обставинам справи та чинному законодавству, базується на загальновизнаних правилах та принципах відповідної діяльності, може бути змінена внаслідок зміни законодавства. Водночас, навіть виявлення помилок у кваліфікації в ряді випадків не веде до її зміни в силу відповідних процесуальних положень щодо часових обмежень у внесенні змін у судові рішення та обмежень, обумовлених наявністю чи відсутністю скарги зацікавлених осіб.

– є загальновизнані правила кваліфікації при конкуренції загальної і спеціальної норм. Разом із тим, немає чітко та однозначно визначених правил, відповідно до яких можна встановити, що певні норми перебувають у такому співвідношенні (а не є, наприклад, суміжними).

Чи становлять наведені вище (та численні прямо не визначені) положення недоліки теорії кримінально-правової кваліфікації? І так, і ні. Діалектичний

підхід до науки, прагнення вийти з прокрустового ложа юридичного позитивізму дозволяють побачити в прогалинах теорії, її невирішених питаннях широке поле для майбутніх досліджень. А суперечності, як відомо, є рушійною силою і джерелом розвитку. Тому теорія кримінально-правової кваліфікації продовжує розвиватися. І найбільш чорним її днем може стати той, коли наукова спільнота вирішить, що всі питання цієї теорії вирішені, всі спори розв'язані. Сподіваюся, що спільними зусиллями ми будемо знаходити дедалі нові проблеми, відточувати аргументи на користь того чи іншого їх розв'язання. Адже головна проблема полягає не в тому, щоб були віднайдені відповіді на всі запитання, а в тому, щоб такі питання ніколи не зникали!

(Навроцький Вячеслав Олександрович. Суперечності, прогалини та дискусійні положення сучасної теорії кримінально-правової кваліфікації // Теорія кримінально-правової кваліфікації як феномен української кримінально-правової доктрини: тези доповідей та повідомлень учасників науково-практичної конференції, 16 січня 2016 р., м. Львів. – К.: Видавничий дім "АртЕк", 2016. – С. 120 – 129).

Т.Є. Леоненко,
доктор юридичних наук, доцент

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОСТУПОК: ПРАВОВА ПРИРОДА, СУТНІСТЬ ТА ШЛЯХИ УПРОВАДЖЕННЯ

Рецензія на монографію Г.В. Федотової*

На сучасному етапі розвитку кримінально-правова політика України спрямована на демократизацію, гуманізацію, посилення захисту прав і свобод людини та забезпечення вимог міжнародних правових актів і зобов'язань нашої держави перед європейським та світовим співтовариством.

У зв'язку з цим, одним із проявів реалізації принципу невідворотності відповідальності, гуманізму та економії заходів репресії є нормативне закріплення в кримінальному законодавстві України та реалізація в практичній діяльності нового інституту – кримінального проступку – як інституту, який становить важливий аспект кримінальної політики держави, оскільки диференціація кримінальних правопорушень за видами на злочини і кримінальні проступки передбачає не тільки нові підходи у сфері кримінальної відповідальності, а й нові умови забезпечення прав людини.

На цій підставі, з закріпленням в положеннях Кримінального процесуального кодексу порядку досудового розслідування кримінальних проступків (ст.ст. 3, 215, 298–302 КПК), досить актуальна та гостра свого часу дискусія щодо явища кри-мінального проступку вибухнула з новою силою, що зумовило необхідність узгод-ження, систематизації та аргументації нових та вже існуючих поглядів на неї.

Монографія Г.В. Федотової значною мірою заповнює прогалини, які існують в науці з приводу проблем кримінального проступку, та надає поштовх до нових досліджень у цій сфері. Монографія широко та ґрунтовно висвітлює питання правової природи інституту кримінального проступку, його соціального призначення, притаманних йому ознак, відмежування від суміжних юридичних інститутів, а також аналізує доктринально обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо кримінально-правової регламентації цього інституту, які набувають особливо важливого значення не тільки для науки, а й для вдосконалення як законодавчої, так і правозастосовної практики. Робота висвітлює авторське бачення щодо можливої уніфікації різних наукових поглядів та міркувань відносно сутності цього правового явища, які на сьогодні набули ознак багатошарової структури і породили наукову полеміку.

Дослідження складається з чотирьох розділів, у яких розглядаються ключові теоретичні, прикладні та правозастосовні проблеми інституту кримінального проступку. Автор впевнено веде наукову дискусію, логічно та обґрунтовано викладає власні позиції щодо певних складних питань, аргументовано їх відстоює. У монографії наводиться визначення досліджуваного інституту, виділяються соціальні, правові та кримінологічні передумови упровадження інституту кримінального проступку в кримінальне право України, виділяються ознаки, за якими кримінальний проступок відрізняється від деяких суміжних інститутів.

Докладно аналізуються онтологічні, гносеологічні та аксіологічні характеристики кримінального проступку. Пропонується розглядати кримінальні проступки

* *Федотова Г.В.* Кримінальний проступок: правова сутність та шляхи упровадження: монографія / Г.В. Федотова. – Вінниця: ТОВ "Нілан-ЛТД", 2016. – 312.

як складову системи кримінально-правового регулювання, а під концепцією кримінального проступку розуміти систему фундаментальних наукових поглядів і уявлень про явище, притаманне кримінально-правовим відносинам, у яких неправомірними діями важливим групам суспільних відносин наноситься незначна шкода.

Позитивним слід визнати і те, що у монографії зосереджується увага на досвіді з правового регулювання інституту кримінального проступку у зарубіжних країнах. На доцільність запровадження кримінальних проступків до вітчизняного законодавства вказує вивчений досвід європейських країн (Франції, ФРН, Великобританії), кримінальне законодавство яких передбачає два та навіть три види кримінально-караних діянь (злочин – проступок – порушення).

Ґрунтовним і таким, що заслуговує на увагу, є проведений автором історико-правовий аналіз історичних джерел, за результатами якого з'ясовано існування проступку як виду караного діяння в кримінальному праві Російської та Австро-Угорської імперій, Польщі і Румунії, яке діяло на території сучасної України.

Відзначаючи позитивну оцінку дослідження, слід звернути також увагу на окремі зауваження та дискусійні положення, об'єктивно притаманні будь-якій науковій праці

У підрозділі 1.2 "Методологія дослідження явища кримінального проступку" автор пропонує аналіз класичного методологічного інструментарію, притаманного будь-якому науковому дослідженню на монографічному або дисертаційному рівні і на цій підставі надає визначення методології дослідження щодо запровадження кримінального проступку в кримінальному праві України як сукупності методів пізнання і технік, завдяки яким вирішуються спеціальні дослідницькі завдання, пов'язані з особливостями введення кримінального проступку до кримінально-правової доктрини, спрямованих на реалізацію державної політики щодо гуманізації кримінального законодавства України. Беручи за основу це поняття, унікальність якого полягає в тому, що таке визначення надається автором вперше, Г.В. Федотова визначає основу методології власного дослідження правової природи та сутності кримінального проступку в деяких випадках, на жаль, лише в загальних рисах розкриваючи зміст репрезентованого методу дослідження без чіткої аргументації, яким чином конкретний метод дослідження впливає на пізнання кримінального проступку.

У розділі 3 "Категоріальний статус кримінального проступку: сутність, поняття і склад", підрозділі 3.1 "Сутність кримінального проступку" автор на підставі аналізу поняття суспільної небезпеки стверджує, що [...всі правопорушення є суспільно небезпечними, хоча небезпека їх неоднакова...], [...а кримінальні проступки за притаманною ним суспільною небезпекою відрізняються від інших видів правопорушень за меншим ступенем суспільної небезпеки...]. У цьому контексті виникає два зауваження; 1) на мою думку, автору треба було все ж таки зробити порівняльний аналіз кримінального проступку та малозначності діяння. На жаль, ця проблема автором була проігнорована; 2) кримінальний проступок як форма кримінального правопорушення має меншу суспільну небезпеку, ніж злочин. Меншу суспільну небезпеку, ніж кримінальний проступок може мати, наприклад, адміністративне правопорушення, або дії особи взагалі можуть бути визнані малозначністю діяння. Тому теза, що [...кримінальні проступки відрізняються від інших видів правопорушень за меншим ступенем суспільної небезпеки] є абсурдною.

Певний науковий інтерес становлять запропоновані автором види моделей кримінальних проступків та їх класифікація. Проте позиція Федотової Г.В. щодо

віднесення окремих адміністративних правопорушень до кримінальних проступків не завжди переконлива.

Підсумовуючи, зазначимо, що монографія, автором якої є Г.В. Федотова, – це дійсно новий крок у науковому дослідженні теоретико-прикладних проблем упровадження інституту кримінального проступку в кримінальне право України. Її зміст свідчить про глибоку обізнаність автора як з теоретичними, так і суто прикладними аспектами досліджуваного інституту.

Робота в цілому заслуговує високої позитивної оцінки, а автор монографії дослідила проблему глибоко, комплексно, всебічно, не обминаючи спірних питань та прагне не тільки проаналізувати правову природу, сутність кримінального проступку, а й висловлює цілу низку обґрунтованих висновків, пропозицій і рекомендацій до цього інституту, які заслуговують на увагу і підтримку.

Рецензію обговорено та затверджено на засіданні кафедри кримінального, цивільного та міжнародного права юридичного факультету Інституту управління та права Запорізького національного технічного університету. Протокол № 2 від 03.10.2016.

ВІТАЄМО

П О З Д Р А В Л Я Е М
доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации, генерал-майора милиции в отставке Николая Петровича Водько с 80-летним юбилеем!

Николай Петрович Водько родился 24 сентября 1936 года в Одесской области в многодетной крестьянской семье. В юные годы пережил гитлеровскую оккупацию и расстрел фашистами отца с группой его товарищей. В послевоенный период учился в школе, в 1954 году окончил среднюю школу и поступил на учебу в Одесскую среднюю специальную школу милиции МВД СССР. По окончании с отличием школы милиции с 1956 года служил оперуполномоченным, старшим оперуполномоченным уголовного розыска Кадиевского городского отдела милиции Луганской области, обучаясь одновременно на заочном факультете Харьковского юридического института.

В 1959 году Н.П. Водько в порядке повышения по службе назначается оперуполномоченным, затем старшим оперуполномоченным, начальником отделения Управления уголовного розыска УВД Луганской области. За время пребывания на оперативной работе приобрел определенный опыт борьбы с преступностью, лично участвуя в раскрытии тяжких, резонансных преступлений, систематически публикуясь в научных изданиях по вопросам организации и тактики раскрытия преступлений.

В 1968 году Н.П. Водько назначается начальником Управления внутренних дел Луганского горисполкома. Успешно проработав на данной должности пять лет и досрочно получив специальное звание “полковник милиции”, в 1974 году он направляется на учебу во вновь открывшуюся Академию МВД СССР на факультет подготовки высшего звена кадров органов внутренних дел.

Окончив Академию с отличием и защитив кандидатскую диссертацию на тему: “Взаимодействие милиции и исправительно-трудовых учреждений в борьбе с рецидивной преступностью”, назначается заместителем начальника УВД Одесской области по оперативной работе, а спустя несколько месяцев – начальником этого

Управления. За время службы в данной должности провел большую работу по совершенствованию организации борьбы с преступностью, внедрению в деятельность милиции новых форм и передовых методов ведения оперативной разработки преступных групп, создал и внедрил в деятельность ОВД области автоматизированную информационную систему профилактического и оперативно-розыскного назначения "Зона Одесса", признанную МВД СССР одной из лучших в стране, а также прогрессивную систему повышения квалификации и оперативного мастерства кадров. В целях улучшения воспитания кадров на боевых и трудовых традициях создал успешно функционирующий и ныне народный музей истории органов внутренних дел Одесской области.

С 1983 по 1986 год служил в должности Начальника УВД Житомирской области. С первых дней катастрофы на Чернобыльской АЭС был активным участником ликвидации её последствий.

В октябре 1986 года Н.П. Водько назначается Первым заместителем начальника Главного организационно-инспекторского управления МВД СССР, активно занимается подготовкой и решением вопросов организации борьбы с преступностью в стране, ликвидации последствий армянского землетрясения 1988 года, действий органов внутренних дел и внутренних войск в разгоравшихся в тот период "горячих точках".

В ноябре 1989 года Н.П. Водько назначается начальником Главного управления уголовного розыска МВД страны. Активно занимается организацией установления и изобличения сексуального маньяка в Ростовской области, безнаказанно действующего в течение предыдущих 12 лет. В результате в октябре 1990 года серийный убийца-маньяк Чекотило был задержан и изобличен в совершении 55 убийств женщин и детей.

После объединения МВД СССР и МВД РСФСР в одно ведомство – МВД Российской Федерации Н.П. Водько в 1991 году назначается заместителем начальника Службы по работе с личным составом МВД Российской Федерации. В течение семи месяцев успешно выполняет поручение Правительства в зоне осетино-ингушского конфликта в качестве Первого заместителя главы Временной администрации по руководству приданными силами в зоне чрезвычайного положения в ранге заместителя Министра внутренних дел РФ. Обеспечивает организацию и успешное проведение ряда оперативно-боевых антитеррористических операций в зоне чрезвычайного положения.

С 1994 года Н.П. Водько занимается научно-педагогической деятельностью в Московском институте МВД России в качестве заместителя начальника Института по научной работе, а с 2000 года – в Московском университете МВД России в качестве профессора. Подготовил и защитил докторскую диссертацию на тему: "Правовые и организационно-тактические основы оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел по борьбе с организованной преступностью", ему присвоено ученое звание профессора и почетное звание "Заслуженный юрист Российской Федерации". Им опубликовано 160 научных работ, в т.ч. 30 монографий, книг, учебников и учебных пособий.

В числе опубликованных работ: "Почему так долго искали Чикатило", книга (1996 г.); "Уголовно-правовая борьба с организованной преступностью", научно-практическое пособие (1999 г.); "Взгляд сквозь годы", книга (2004 г); "Федеральный закон об оперативно-розыскной деятельности в системе российского законодательства", монография (2007 г.); "Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел Украины", учебник (2012 г.); "Охота на маньяков", книга (2014 г.); "Формирование политики противодействия уголовным правонарушениям в Украине", монография (2015 г.). Обеспечил консультирование четырех художественных и учебных кинофильмов.

С 2007 года работает профессором Одесского государственного университета внутренних дел, где ведет активную научно-педагогическую работу, рецензирует и оппонирует научные работы, руководит подготовкой кандидатов и докторов наук.

Удостоен государственных наград СССР, Российской Федерации, награжден именным оружием, Почетной грамотой Верховного Совета Украины.

Участник ликвидации последствий катастрофы на ЧАЭС.

Участник боевых действий.

Заслуженный работник МВД.

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOKHORONA

SCIENCE JOURNAL

Редакційна група:
Логінова О.П.,
Якубчик Т.В.

Випусковий редактор
Лелет С.М.

Комп'ютерна верстка:
Мухіна Т.М.

Issuing Editor
Lelet S.M.

Editorial Group
Lohinova O.P.,
Yakubchik T.V.

Makeup
Mukhina T.M.

Підписано до друку 28.10.2016.
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.