

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!  
Цицерон

# НАУКА І ПРАВООХОРОНА №3(25), 2014

*Засновано 2007 року*

**Видається 4 рази на рік**

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

**Відповідно до наказу  
МОН України**

від 26.05.2014 № 642  
журнал “Наука і правоохоро-  
на” включено до Пере-  
ліку наукових фахових ви-  
дань України відповідно до  
списку згідно з додатком 9  
(юридичні науки)

**Зареєстровано  
Міністерством  
юстиції України**

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

**Рекомендовано  
до друку** Вченою радою  
Державного науково-  
дослідного інституту  
МВС України  
(протокол  
від 25.06.2014 р. № 3)

**Адреса**

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

**Наукова рада:**

д.ю.н. В.Г. ГОНЧАРЕНКО (голова Наукової ради),  
д.е.н. В.М. ГЕСЦЬ, д.ю.н. О.Л. КОПИЛЕНКО,  
д.ю.н. В.Т. НОР, к.ю.н. В.В. ОНОПЕНКО,  
д.ю.н. М.І. ПАНОВ, д.ю.н. Т.О. ПРОЦЕНКО,  
д.ю.н. А.О. СЕЛІВАНОВ, д.ю.н. Ю.С. ШЕМШУЧЕНКО

**Редакційна колегія:**

**Головний редактор**

доктор юридичних наук М.Г. ВЕРБЕНСЬКИЙ

**Заступник головного редактора**

доктор юридичних наук А.А. МУЗИКА

**Відповідальний секретар**

доктор юридичних наук І.М. ШОПІНА

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

**Засновник і видавець**

Державний науково-дослідний інститут  
МВС України

Київ 2014

**З М І С Т**

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС**

<b>Проценко Т.О., Логвиненко О.І.</b> Принципи екологічної безпеки як підґрунтя її правової реалізації	5
<b>Смерницький Д.В.</b> Механізм адміністративно-правового забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності	11
<b>Плугатар Т.А.</b> Використання позитивного досвіду організації і функціонування систем правоохоронних органів зарубіжних країн у реформуванні систем правоохоронних органів України	20
<b>Баліна С.Н., Попова О.О.</b> Деякі особливості фінансового забезпечення надання адміністративних послуг МВС України	29
<b>Багаденко І.П.</b> Деякі особливості застосування заходів індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень серед дітей, які належать до радикально налаштованих молодіжних угруповань	36
<b>Кальчук О.М.</b> Особливості адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України	42
<b>Кожухар О.В.</b> Адміністративно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ з громадськими формуваннями	48
<b>Бойко І.В.</b> Відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ	54
<b>Богорад Ю.Г.</b> Сутність та поняття інформаційно-телекомунікаційних систем в підрозділах МВС	63
<b>Іващенко О.Ю.</b> Шляхи налагодження системи “зворотного зв'язку” між публічною адміністрацією та громадянином в Україні (за європейським досвідом)	69
<b>Касараба Ю.Я.</b> Процесуальні функції в адміністративному судочинстві України: аналіз та класифікація	77
<b>Кагляк І.І.</b> Роль організаційно-методичних підрозділів органів досудового розслідування ОВС України в системі управління органами досудового слідства	82
<b>Лазаренко О.О.</b> Комплексний підхід до вирішення проблеми девіантної поведінки підлітка	91
<b>Циганов О.Г.</b> Питання визначення місця проваджень з надання адміністративних послуг у системі адміністративного процесу	95
<b>Цимбалюк В.І.</b> Проблеми охорони праці на українських підприємствах	103
<b>Филь С.П.</b> Правове забезпечення реалізації права людини на результати своєї інтелектуальної та творчої діяльності	109
<b>Шутий М.</b> Проблеми визначення громадської безпеки та організації її забезпечення	119
<b>Томіна В.Ю.</b> Принципи адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності в Україні	124

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА

- Близнюк І.Л.** Виявлення та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з незаконними операціями з банківськими платіжними картками (реквізитами карток) 129
- Сахарова О.Б.** Особливості вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних з використанням електронних засобів доступу до інформації банківських установ 136
- Скоробагатько М.А.** Забезпечення участі працівників експертної служби МВС України у кримінальному провадженні як спеціалістів 143
- Якимчук Б.В.** Застосування запобіжних заходів слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України при розслідуванні кримінальних правопорушень у 2013 році (за результатами статистичних даних) 148
- Зубач І.М., Ромців О.І.** Особливості сучасної криміналістичної характеристики злочинів у сфері службової діяльності 157

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

- Музыка А.А., Карчевский Н.В.** Компьютерная информация как предмет преступления, предусмотренного ст. 272 УК РФ 168
- Навроцький В.О., Загиней З.А.** Окремі проблеми співвідношення норм кримінального та податкового кодексів України в частині оподаткування кримінальних доходів 183
- Азаров Д.С.** Деякі аспекти дефініції поняття “тяжкість вчиненого злочину” 190
- Горох О.П.** Види основних покарань, невідбута частина яких може бути замінена на більш м'які, на підставі ст. 82 Кримінального кодексу України 196
- Шапочка С.В.** Віктимологічна профілактика шахрайства, що вчиняється з використанням можливостей мережі Інтернет 202

## ЦИВІЛЬНЕ ТА СІМЕЙНЕ ПРАВО

- Зілковська Л.М.** Удосконалення законодавства про охорону майнових прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування 206
- Меньська О.А.** Проблеми регулювання цивільного обороту нерухомих об'єктів культурної спадщини за законодавством України 210

## ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

- Макух О.В.** Публічний інтерес у фінансово-правовому регулюванні 216
- Тарасова Г.Є.** Державний аудит як форма державного фінансового контролю 224

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

- Гришук В.К.** Теоретичні концепти сучасних реформаційних процесів в Україні 231

## ПРОБЛЕМИ ОСВІТИ ТА ПРОФЕСІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

- Підюков П.П., Дронова О.С., Мазур С.Л., Варлакова Є.О., Бобко Т.В.** Проблеми психологічної реабілітації та адаптації курсантів, переведених на навчання до ВНЗ МВС із зони АТО 241

<b>Кушнар'ов С.В., Котляр Ю.В.</b> Рестандартизація психодіагностичної методики FPI (форма В)	248
<b>Кириєнко Л.А., Осадча О.В.</b> Психологічний аналіз суїцидальної поведінки	255
<b>Амонс М.О.</b> Психологічні чинники формування уявлень про діяльність співробітників кримінально-виконавчої служби в суспільній свідомості	266
<b>Сахнік О.В.</b> Психологічні методи моніторингу персоналу Державної пенітенціарної служби України в системі його професійної самореалізації	271

---

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС**

---

УДК 502.5:340

**Т.О. Проценко,**  
д.ю.н., професор  
**О.І. Логвиненко,**  
к.ю.н., доцент

**ПІДґРУНТЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ  
В КОНТЕКСТІ ПРИНЦИПІВ ПРАВА**

*Статтю присвячено основоположним принципам екологічної безпеки як міжгалузевої складової, оскільки екологічна безпека охоплює всі сфери взаємодії держав, а проблеми взаємовідносин людини і природи можуть бути успішно розв'язані лише в єдиній структурі з проблемами миру і безпеки, економічного та соціального розвитку. Проаналізовано і класифіковано принципи екологічної безпеки, які містять міжнародні джерела: Декларація принципів і План дій із проблем навколишнього середовища 1972 р.; Договір про ЄС; Декларація з навколишнього середовища і розвитку 1992 р., законодавство ЄС та ін.*

**Ключові слова:** екологічна безпека, принципи права екологічної безпеки, міжнародні джерела екологічної безпеки.

*Стаття посвячена основополагающим принципам экологической безопасности как межотраслевой составляющей, поскольку экологическая безопасность охватывает все сферы взаимодействия государств, а проблемы взаимоотношений человека и природы могут быть успешно решены только в единой структуре с проблемами мира и безопасности, экономического и социального развития. Проанализированы и классифицированы принципы экологической безопасности, содержащиеся в международных источниках: Декларации принципов и Плана действий по проблемам окружающей среды 1972 г.; Договоре о ЕС; Декларация по окружающей среде и развитию 1992 г., законодательстве ЕС и др.*

**Ключевые слова:** экологическая безопасность, принципы права экологической безопасности, международные источники экологической безопасности.

*Paper is devoted to the fundamental principles of the environmental security as a cross-sectoral component, since the environmental security covers all the areas of international relations and the problem of the relations between man and nature can be successfully solved only in a single structure with the problems of peace and security, economic and social development. The principles of ecological security contained in the international sources the Declaration of Principles and the Plan of Actions on the Problems of Environment (1972); the Pact of the EU; Declaration on the Environment and Development (1992), the EU legislation etc are analyzed and classified.*

**Keywords:** ecological security, principles of law of ecological security, international sources of ecological security.

У глобалізованому світі держава має виконувати як внутрішні, так і зовнішні функції, тобто працювати за основними соціально важливими напрямками діяльності на сучасному історичному етапі розвитку. Найважливішими завданнями держави під час реалізації функцій відповідно до ст. 3 Основного Закону України є забезпечення прав і свобод людини та їх гарантій, оскільки людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні як найважливіші соціальні цінності. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, утвердження і забезпечення прав та свобод людини є її головним обов'язком [1], адже ще кілька століть тому правознавці визначали, що “держава – це найвищий, найморальніший вид людського співіснування, який більш за всі інші види потребує любові, аж до самопожертви, порозуміння... волі, яка доходить до героїзму” [2]. І тому держава повинна мати пріоритетом “...не намагання підкорити членів суспільства своїй волі, а, навпаки, служіння суспільству” [2]: “Служіння вищим моральним засадам – ось закон, від якого не може ухилитися жодна держава” [3, с. 79].

Початку XXI століття були притаманні кардинальні зрушення у процесі налагодження міжнародних зв'язків у межах світового співтовариства, оскільки саме впродовж цього періоду започатковано нову систему відносин, підґрунтям якої стали процеси глобалізації – інтенсифікації взаємозв'язків між різними формами організації суспільного життя, внаслідок якої посилюється взаємозалежність і взаємопроникнення міжнародних учасників, що дедалі більше визначають стан і напрями розвитку країн. Глобалізація торкнулася всіх країн (хоча й різною мірою) і посилила їх схильність до впливу як позитивних, так і негативних зовнішніх чинників, зокрема, і в галузі екологічної безпеки. Тому Генеральна Асамблея ООН, схваливши 18 грудня 2008 р. резолюцію 63/176 “Глобалізація та її вплив на здійснення повним обсягом усіх прав людини” [4], визнала від імені держав-членів організації те, що “глобалізація може мати повністю всеосяжний і справедливий характер, а також “людське обличчя” лише за посередництва широкомасштабних і послідовних зусиль, у тому числі політики та заходів на глобальному рівні щодо формування спільного майбутнього, заснованого на нашій спільній належності до людського роду в усьому його розмаїтті, що сприяло б здійсненню в повному обсязі всіх прав людини”. Тобто глобалізація, власне, висуває перед міжнародним співтовариством важливе завдання щодо всеосяжного забезпечення та реалізації прав людини, зокрема, і екологічних, що, безперечно, є одним з елементів екологічної безпеки.

Діяльність будь-якої системи насамперед забезпечується завдяки основоположним принципам. Екологічна безпека, безперечно, є доволі складним утворенням. В Україні вона, з одного боку, виступає одним зі складників національної безпеки відповідно до ст. 3 Закону України “Про основи національної безпеки України” [5, ст. 351] та пріоритетом національних інтересів України згідно зі ст. 6 зазначеного закону: “забезпечення екологічно та техногенно-безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища та раціональне використання природних ресурсів”. З іншого боку – система екологічної безпеки безпосередньо розвивається із прогресом галузі екологічного права. Проте науковці дискутують, вважаючи її неподільною складовою то національної безпеки, то екологічного права [6, с. 203–204.], то системи енергетичної сфери. Так, на наш погляд, важко погодитися з поглядом, що “систему правових приписів у галузі забезпечення екологічної безпеки можна розглядати як самостійний складний правовий інститут в галузі екологічного права” [7]. Сьогодні екологічна безпека має розглядатися як

міжгалузева складова, тобто значно ширше, ніж як складова лише самого інституту права. Відповідно, система принципів екологічної безпеки має розглядатися комплексно, а не в межах однієї галузі права, оскільки принципи охоплюють всі сфери взаємодії держав, позаяк проблеми взаємовідносин людини і природи можуть бути успішно розв'язані лише в єдиній структурі з проблемами миру і безпеки, економічного та соціального розвитку.

Принципи як керівні ідеї мають важливе значення для ефективного функціонування всієї системи норм права. За допомогою принципів визначається сутність майбутніх правових норм. Це означає, що принципи як ідеї, виражені в формі правової норми [8], є обов'язковими правовими приписами. Тобто якщо будь-яка складна ситуація між громадянами, громадянськими об'єднаннями і державними органами влади не має чіткого законодавчого врегулювання, застосовують основні принципи як правила для тлумачення відповідних нормативних актів. Таким чином, особливого значення принципи права набувають під час реалізації норм права, насамперед тоді, коли відсутня конкретна правова норма і постає потреба застосувати аналогію закону і навіть аналогію права. Іншими словами, "правильно сформульовані принципи дозволяють усувати прогалини в законодавстві при застосуванні правових норм" [9]. Через доволі значну кількість міжнародних інструментів у галузі екологічної безпеки, які не завжди своєчасно імплементовано в національне законодавство, підґрунтям правової реалізації екологічної безпеки є принципи, які відображають її характер і зміст.

Сьогодні міжнародною спільнотою підписано понад 300 різного рівня міжнародних договорів, що мають в контексті екологічної безпеки врегулювати використання і збереження екологічних цінностей. Окреслені угоди відзначаються певною своєрідністю, адже визнають, що їх учасниками є не лише держави і державні органи, а й неурядові міжнародні організації, які, відтак, набувають статусу суб'єктів права в цих відносинах. Зокрема, це такі міжнародні міжурядові та неурядові організації як Міжнародний союз охорони природи і природних ресурсів (МСОП), Програма ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), а також Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (ЮНЕСКО), Європейська економічна комісія ООН (ЄЕК), Рада Економічної Взаємодопомоги (РЕВ), Міжнародна морська організація (ІМО), Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ), Міжпарламентський союз, Всесвітня рада миру та ін.

Найголовніші міжнародні принципи в галузі екологічної безпеки сформульовано в міжнародних джерелах: Декларації принципів і Плані дій, прийнятих на Конференції ООН із проблем навколишнього середовища 1972 р. у Стокгольмі [10]; Договорі про ЄС, що базується на засадах міжнародного співробітництва [11]; Декларації з навколишнього середовища і розвитку, прийнятій на Конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку 1992 р. у Ріо-де-Жанейро, Хартії основних прав ЄС [12], законодавстві ЄС, національному праві, рішеннях Європейського суду з прав людини, Європейському кодексі належної адміністративної поведінки [13] та ін.

Слід зазначити, що підґрунтям екологічної безпеки як міжгалузевої складової є загальні та спеціальні принципи. За найпоширенішою класифікацією прав людини за генераційними підставами, екологічні права належать до прав третього покоління – колективних [14, 15, 16, 17]. Відповідно, загальні принципи екологічної безпеки, як правило, містяться в джерелах міжнародного права і змістовно поширюються на відносини щодо екологічної безпеки, які складаються між державами. Зокрема, принципи верховенства права, поваги до прав і свобод

громадян, обережності і превентивних дій, усунення джерел шкоди навколишньому природному середовищу і відшкодування збитків забруднювачем тощо. У Принципі 1 Стокгольмської Декларації принципів ООН [10], зокрема, можна виокремити такі принципи:

людина має основне право на свободу,

рівність і сприятливі умови життя в навколишньому середовищі, якість якого дозволяє вести гідне і провадити процвітаюче життя, і нести головну відповідальність за охорону і поліпшення навколишнього середовища задля нинішнього і майбутніх поколінь;

політика заохочення або увічнення апартеїду, расової сегрегації, дискримінації, колоніального та інших форм гноблення й іноземного панування засуджується і повинна бути припинена.

Крім цього, до загальних вчені відносять принципи, “закріплені у вигляді звичаїв: принципи добросусідства... незаподіяння шкоди, міжнародної відповідальності держав” [18], оскільки екологічна безпека полягає в обов'язку держав здійснювати за допомогою міжнародних відносин свою діяльність в такий спосіб, щоб в інтересах забезпечення міжнародної безпеки уникнути впливів на довкілля на локальному, національному, регіональному і глобальному рівнях. Міжнародна екологічна безпека передбачає такий стан міжнародних відносин, при якому забезпечуються збереження, раціональне використання, відтворення і підвищення якості навколишнього середовища.

Питання спеціальних принципів екологічної безпеки вже упродовж тривалого часу є предметом активних обговорень і гострих дискусій. Висловлюються, наприклад, думки, що спеціальними є принципи, які остаточно сформулилися і є загально визнаними [18]. На наш погляд, до спеціальних слід віднести принципи, що безпосередньо стосуються охорони здоров'я, збереження навколишнього природного середовища і які запозичено з національних законодавств міжнародним правом. Зокрема, принцип забезпечення дотримання конституційних екологічних прав людини, принцип розроблення природних ресурсів на власній території; принцип системного правового, організаційного, наукового, кадрового та інформаційного забезпечення діяльності, спрямованої на підвищення ефективності екологічної безпеки, принцип неприпустимості радіоактивного зараження навколишнього середовища, принцип заборони військового чи іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище тощо. Крім цього, в Декларації з навколишнього середовища і розвитку [19] чітко окреслено принципи екологічної безпеки: турбота про людей посідає центральне місце в зусиллях щодо забезпечення сталого розвитку. Вони мають право на здорове і плідне життя в гармонії з природою (принцип 1); право на розвиток має бути реалізовано, щоб забезпечити справедливе задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь в сферах розвитку та навколишнього середовища (принцип 3); захист навколишнього середовища має складати невід'ємну частину процесу розвитку і не може розглядатися у відриві від нього (принцип 4); міжнародні дії в галузі навколишнього середовища і розвитку повинні бути також спрямовані на задоволення інтересів і потреб усіх країн (принцип 7) тощо. До спеціальних, на наш погляд, потрібно віднести і заборонні норми загальних багатосторонніх договорів, спрямованих на охорону природних екосистем від радіоактивного зараження, забруднення планети іншими небезпечними шкідливими речовинами, що мають бути обов'язковими для всіх, без винятку, держав.

Щодо національного законодавства у сфері екологічної безпеки, яке суттєво оптимізували впродовж останніх років, хочеться зазначити, що такий важливий

нормативний акт як Закон України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”[20] навіть не має розділу, який містив би принципи екологічної безпеки. Аналіз принципів, які стосуються екологічної безпеки, що містяться в міжнародних договорах і національному законодавстві, дозволив зробити висновок про те, що в національній правовій системі відображено більшість міжнародних стандартів. Отже, національні принципи охорони навколишнього середовища загалом відповідають принципам міжнародної охорони навколишнього середовища. Водночас низка принципів міжнародної охорони навколишнього середовища залишилися незакріпленими у законодавстві України, а ключові нормативні акти щодо екологічної безпеки не містять принципів. Отже, законодавство України, враховуючи євроінтеграційні прагнення, потребує гармонізації норм у сфері екологічної безпеки з європейськими стандартами, і, відповідно, принципи екологічної безпеки ЄС, що залишилися поза увагою українських законодавців, вимагають імплементації в національне законодавство.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Орленко В.В. Про основні завдання та функції держави / В.В. Орленко, О.Д. Градовський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.rusnauka.com/2\\_SND\\_2007/Pravo/19435.doc.htm](http://www.rusnauka.com/2_SND_2007/Pravo/19435.doc.htm).
3. Градовский А. Славянофильская теория государства (письмо в редакцию) / А. Градовский // Голос. – 1881. – 10 июня. – № 159.
4. Резолюция ГА ООН 63/176 “Глобализация и ее воздействие на осуществление в полном объеме всех прав человека” от 18 декабря 2008 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/481/37/PDF/N0848137](http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/481/37/PDF/N0848137).
5. Про основи національної безпеки України : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39.
6. Общая теория государства и права. Академический курс : в 2 т. / Теория государства / под ред. М.Н. Марченко. – Том 1. – М. : “Зерцало”, 1998.
7. Гетьман А.П. Екологічне право України : підр. / А.П. Гетьман, М.В. Шульга. – Харків : “Право”, 2005.
8. Прокопенко В.І. Трудове право України : підр. / В.І. Прокопенко. – Фірма : “Консум”, 1998.
9. Бойко М.Д. Право соціального забезпечення України : навч. посіб. / М.Д. Бойко. – К. : “Олан”, 2004. 312 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.pravo.vuzlib.org/book\\_z1667\\_28.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1667_28.html).
10. Стокгольмська Декларація (щодо питань навколишнього середовища Міжнародний документ, витяг від 16.06.1972 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon4.rada.gov.ua/](http://zakon4.rada.gov.ua/).
11. Договір про Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1414788475214&text](http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1414788475214&text).
12. Хартія основних прав Європейського Союзу : Європейський Союз ; Хартія, Міжнародний документ від 07.12.2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_524).
13. Європейський кодекс належної адміністративної поведінки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // civic.kmu.gov.ua/consult\\_mvc\\_kmu/uploads/attach-586-37523713.pdf](http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/uploads/attach-586-37523713.pdf).
14. Права человека : учеб. для вуз. / отв. ред. член-корр. РАН, д.ю.н. Е.А. Лукашева. – М. : Издательская группа НОРМА – ИНФРА. – М., 1999. – 573 с.
15. Конституційне право України : підручник / за ред. Ю.М. Тодики, В.С. Журавського. – К. : Видавничий дім “ІнЮре”, 2002. – 544 с.
16. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

17. *Головистикова А.Н.* Конституционное право России : учеб. / А.Н. Головистикова, Л.Ю. Грудцина ; под ред. Н.А. Михалевой. – М. : Эксмо, 2006. – 864 с. – (Российское юридическое образование).

18. *Кравченко С.М.* Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. Підручник / Кравченко С.М., А.О. Андрусевич, Дж. Бонайн ; під заг. ред. проф. С.М. Кравченко. – Львів : Вид. центр ЛНУ, 2002. – 336 с.

19. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (14 июня 1992 года) // Международное публичное право : Сборник документов. – Т. 2. – М. : БЕК, 1996. – С. 135–138.

20. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – С. 218.

Отримано 02.09.2014

УДК 001.89:342.9

Д.В. Смерницький,  
кандидат юридичних наук

## МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ НА ОБ'ЄКТИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ <sup>1</sup>

*Останнім часом сфера інтелектуальної власності дедалі більше набуває адміністративно-правового характеру. Адміністративно-правове забезпечення спрямоване на вирішення низки правових завдань, як-то регулювання, забезпечення розвитку, охорону та захист від впливу негативних чинників суспільних відносин, як в цілому у державі, так і окремо у відповідних сферах діяльності людини, у тому числі у сфері інтелектуальної власності. У статті розглянуто механізм адміністративно-правового забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності, його структуру та елементи.*

**Ключові слова:** механізм адміністративно-правового забезпечення, адміністративно-правові засоби, інтелектуальна власність.

*В последнее время сфера интеллектуальной собственности все больше и больше приобретает черты административно-правового характера. Административно-правовое обеспечение направлено на решение ряда правовых заданий, таких как регулирование, обеспечение развития, охрану и защиту от влияния негативных факторов общественных отношений, как в государстве в целом, так и отдельно в соответствующих сферах деятельности человека, в том числе в сфере интеллектуальной собственности. В статье рассмотрен механизм административно-правового обеспечения прав на объекты интеллектуальной собственности, его структуру и элементы.*

**Ключевые слова:** механизм административно-правового обеспечения, административно-правовые средства, интеллектуальная собственность.

*Recently the field of intellectual property assumes the special administrative and legal character. Administrative and legal support is aimed at the solving of a number of legal tasks, such as management, development, protection and the protection from the influence of negative factors of social relations in the state as a whole and separately in several spheres of human activities, including the field of intellectual property. In the paper the mechanism of an administrative and legal support of the rights to the objects of intellectual property, its structure and elements is considered.*

**Keywords:** mechanism, administrative and legal support, tools, intellectual property.

Ми вже підкреслювали у першій частині статті, що О.Ф. Скакун, розглядаючи питання реалізації конституційно закріплених прав і свобод людини в Україні, зазначає, що необхідно мати налагоджений соціально-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини – систему засобів адміністративно-правового забезпечення [1].

Отже, як один з важливих елементів механізму адміністративно-правового забезпечення права інтелектуальної власності в ОВС необхідно детально розглянути засоби адміністративно-правового забезпечення.

<sup>1</sup> Продовження.

Слово “засіб”, згідно з Новим тлумачним словником української мови, означає спосіб, прийом, захід, якусь спеціальну дію, що дає можливість здійснити щось; те, що служить знаряддям у якійсь дії, справі [2, с. 96]. Згідно з Великим тлумачним словником української мови, “засіб” означає: якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось, спосіб; механізми, пристрої і т. ін., необхідні для здійснення чого-небудь, для якоїсь діяльності [3, с. 326].

Беручи до уваги наведене вище, можна стверджувати, що загальним у лексичному визначенні слова “засіб” є те, що ним позначають предмет, який слугує для виконання певних дій. Виходячи з цього, є логічним, що у філології під терміном “засіб” розуміють дію, за допомогою якої досягається визначена мета.

Серед науковців сприйняття терміну “засіб” є неоднозначним. Л.І. Миськів зазначає, що засоби – це, перш за все, умови досягнення мети. Способом досягнення мети виступає метод, який виражається у прийомах та діях, тобто в засобах [4, с. 263]. А от П.М. Федосєєв, І.Т. Фролов та В.О. Лекторский вважають, що “засоби досягнення мети – це об’єктивні предмети та дії, що включені до структури цілепокладаючої діяльності й забезпечують отримання певного результату” [5, с. 206; 6].

О.Ф. Мельничук зазначає, що поняття “засіб” юриспруденція запозичила з філософії, у якій його розуміють як сукупність предметів, ідей, явищ та способів дій, які є неодмінною умовою реалізації цілі [7, с. 206; 8].

Як саме термін “засіб” переважно трактується в юридичній науковій літературі? На думку В.Б. Авер’янова, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Ю.П. Битяка, терміну “засіб” надається визначення як прийому, способу, предмета для досягнення відповідної мети [9, с. 161; 10; 11, с. 263].

Розглядаючи поняття “правові засоби” в загальній теорії права, слід зазначити, що це поняття трактується та розуміється науковцями по-різному. О.О. Леонідова зазначає, що ряд науковців визначають правові засоби як явище правової дійсності [12, 17, с. 83–84; 13, с. 49–51; 6].

На думку С.С. Алексеєва, правові засоби – це інституційні явища правової дійсності, які втілюють регулятивну силу права, його енергію, яким належить роль її активних центрів [14, с. 14] і, продовжуючи його думку, правові засоби – “це не просто інструменти вирішення тих чи інших соціальних завдань. Соціально-політичний зміст постановки проблеми щодо сутності правових засобів полягає в тому, що вони є не лише соціальною необхідністю, своєрідною об’єктивною закономірністю, а й оптимальним, адекватним умовам цивілізації способом вирішення завдань, котрі постали перед суспільством, способом, що виражає соціальну цінність права як регулятора суспільних відносин” [15, с. 154–155; 16].

Як особливий юридичний інструментарій, котрий забезпечує вирішення певних соціально-економічних завдань, визначає правові засоби Р.О. Халфіна [17, с. 30]. Юридичним інструментарієм також правові засоби визначають А. Вайшвила, А.І. Левченів, А.Н. Литвинов, М.А. Тюренков. Вони зазначають, що правові засоби – це інструментарій, який акумулюється в механізмі правового регулювання, за допомогою якого досягається мета правового регулювання [18, с. 86; 19, с. 190].

На думку Б.І. Пугінського, є неприйнятним застосування терміну “правові засоби” для позначення таких традиційних, усталених понять, як норми права, правовідносини, нормативно-правові акти тощо [12, с. 84–85]. Він застерігає, що це може призвести до множення юридичних понять, що зашкодить розумінню їх сутності. Тому правові засоби у його розумінні – це сполучення (комбінація) юридично значущих дій, які здійснюються суб’єктами з дозволенним ступенем

розсуду, слугують досягненню їх цілей (інтересів) – економічних і соціальних завдань, що не суперечать законодавству та інтересам суспільства. У більш вузькому значенні вчений трактує їх як юридичні способи вирішення суб'єктами відповідних завдань, досягнення своїх цілей (інтересів) [12, с. 87].

Отже, як зазначає О.Ф. Мельничук, склалися дві протилежні точки зору. Суть першої зводиться до того, що юридичні засоби – це субстанціональні явища, тоді як, згідно з другою, вони визнаються діяльними процесами [8, с. 24]. Існують і інші думки стосовно визначення змісту поняття “засіб”.

Так, О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко вважають, що правові засоби – це певні юридичні категорії та діяння суб'єктів з їх застосування з метою досягнення конкретного результату [19].

Інша науково обґрунтована думка: засіб – це проміжна ланка між суб'єктом та об'єктом діяння, між моделлю мислення, яка створює ідею, і матеріальними результатами, у якому втілена мета. Так вважають О.В. Малько та М.М. Марченко. Отже, правові засоби є специфічним посередником між суб'єктом та об'єктом, що включають як фрагменти ідеального (інструменти, засоби-встановлення – суб'єктивні права, обов'язки, пільги, заборони, заохочення, покарання), так і фрагменти реального (технологія, засоби діяння, спрямовані на використання інструментів, – передовсім акти реалізації прав і обов'язків) [20, с. 360; 6].

Наведемо ще одну думку стосовно визначення поняття “правові засоби”. Правові засоби, з погляду К.В. Шундікова, – це взята в єдності сукупність правових встановлень (інструментів) та форм правореалізаційної практики, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права та забезпечується досягнення соціально корисних цілей [21, с. 63].

Беручи до уваги наведене вище, можна констатувати, що склалася ще одна точка зору ряду науковців, які об'єднують обидві концепції в одну та сприймають правові засоби, як інструменти (установлення) та діяння (технології) [8, с. 24].

В.А. Хропанюк дефініцію “правові засоби” розглядає в контексті понять “правовий вплив”, “правове регулювання” і вважає, що ці засоби утворюють цілісний системний юридичний механізм, що забезпечує врегулювання всієї сукупності суспільних відносин, які є предметом правового регулювання [22, с. 244–245]. Система правових засобів, на переконання В.А. Хропанюка, є механізмом правового регулювання, основними структурними елементами якого є норми права, правовідносини і акти реалізації юридичних прав і обов'язків [6]. Вважаємо, що в контексті розгляду адміністративно-правового забезпечення права інтелектуальної власності слід погодитися з точкою зору В.М. Хропанюка щодо співвідношення правових засобів з інструментами правового регулювання, які утворюють системний юридичний механізм.

Своєрідність правових засобів, як відзначають О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко, полягає в тому, що: вони мають певну соціальну цінність, оскільки забезпечують досягнення поставлених цілей; відображають інформаційні якості права; поєднуючись між собою, створюють умови для дії права (підкреслено нами); викликають певні юридичні наслідки; забезпечуються примусовою силою держави [19].

А. Денисова також визначає загальні ознаки правових засобів, такі як: вони є основними інструментами суб'єктів права для забезпечення особистих та публічних інтересів, досягнення поставлених цілей; відображають соціальну, інструментальну та особистісну цінності права; визначають певним чином поєднуючись, галузеві правові режими; є основними елементами правового впливу, механізму правового регулювання; є спеціальними та загальними засобами, які

забезпечують дію правової системи в цілому; призводять до юридичних наслідків (конкретних результатів) (підкреслено нами); забезпечують ефективність правового регулювання завдяки постійному взаємозв'язку одне з одним; забезпечуються та підтримуються державою [23, с. 190–191]. Отже, йдеться про те, що правові засоби, “поєднуючись” у відповідній галузі та будучи основним елементом правового впливу, створюють відповідну систему (системний механізм).

Із наведеного вище робимо висновок, що всі науково обґрунтовані визначення поняття “правові засоби” містять необхідні елементи, які у своєму поєднанні і створюють повноцінне значення правових засобів.

Отже, розглядаючи поняття “механізм” як у загальному, так і у правовому сенсі та термін “засоби”, можна зазначити таке. Механізм (механізм правового регулювання) – це система взаємопов'язаних елементів (правових засобів), які спільно працюють (діють) на досягнення (створення) спільної мети (результату). Оскільки правові засоби сприймаються у двох протилежних значеннях як матеріальні так і нематеріальні, то, мабуть, можна дійти висновку, що механізм також може сприйматися як матеріальне поняття, яке складається з матеріальних правових засобів (правових встановлень), так і нематеріальне поняття, яке складається з нематеріальних правових засобів (технологій, методів дій, способів впливу). Крім того, на основі аналізу думок ряду науковців, механізм, складаючись одночасно з матеріальних та нематеріальних правових засобів, може не мати чіткого визначення, виступаючи одночасно як матеріальна, так і нематеріальна система відповідних елементів. Також досліджуючи поняття терміну “механізм”, можна зауважити, що до більш складних механізмів входять не тільки елементи, а й більш прості (окремі, незалежні) механізми. Так, наприклад, до двигуна, який можна назвати механізмом, входять ряд інших (окремих) механізмів, таких як карбюратор, блок циліндрів, турбіна та ін. Отже, до правового механізму забезпечення, як-то права та свободи людини чи забезпечення прав об'єктів інтелектуальної власності, входять окремі складові механізми (адміністративний, цивільний, кримінальний, господарський та ін.), які теж складаються з відповідних елементів (правових засобів). Проте глибоке вивчення зазначених понять не є предметом цього дослідження.

Тому, як зазначалося вище, погоджуючись з точкою зору В.М. Хропанюка, можна визначити поняття “правові засоби” як інструменти (методи дій) механізму правового регулювання, дія якого призводить до юридичних наслідків (конкретних результатів). У теорії права під методом правового регулювання розуміють сукупність способів, прийомів і засобів правового впливу на суспільні відносини [24, с. 20]. Тобто під терміном “правові засоби” слід розуміти нормативно закріплені прийоми, способи впливу на суспільні відносини з метою досягнення певного результату [6]. До правових засобів відносять юридичні норми, правовідносини, індивідуальні правостановлюючі веління і приписи, акти правозастосовчих органів тощо [14, с. 14].

Досліджуючи питання адміністративно-правового забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності, ми вже зазначали, що сфера інтелектуальної власності дедалі більше набуває адміністративно-правового характеру. Отже, адміністративно-правові засоби з-поміж інших (цивільно-правових, господарсько-правових, кримінально-правових та ін.) відіграють важливу роль у питаннях забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності. Адміністративно-правові засоби, звісно, мають свою специфіку, як взагалі, так і в сфері інтелектуальної власності. Сміслові навантаження терміна “адміністративно-правові засоби” є вужчим від навантаження терміну “правові засоби”, тому що перше входить до

складу останнього і стосується тільки правовідносин, які виникають між державними виконавчими органами та між ними й іншими суб'єктами щодо управління у певній сфері. Очевидно, що термін “адміністративно-правові засоби забезпечення права інтелектуальної власності” є ще більш вузьким та входить як складова до поняття терміну “адміністративно-правові засоби” та “правові засоби”, і стосується правовідносин, які виникають між державними виконавчими органами та між ними й іншими суб'єктами щодо управління у сфері забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності.

У комплексному сенсі адміністративно-правові засоби є одним з дієвих структурних елементів охоронного впливу державних органів, спрямованого на формування і розвиток суспільних відносин у різноманітних сферах [6], у тому числі і в сфері інтелектуальної власності. Отже, вбачається актуальним проведення дослідження змісту і об'єктивної зумовленості адміністративно-правового забезпечення прав інтелектуальної власності як у теоретичному, так і у практичному аспектах.

Адміністративно-правове забезпечення прав інтелектуальної власності стосується не тільки захисту прав у вигляді відновлення порушених прав, а і встановлення відповідних норм щодо охорони та належної правової поведінки в цій сфері, тобто впорядкування та узгодження діяльності різних суб'єктів у цій сфері. Отже, адміністративно-правове забезпечення має організуючу та управляючу функції стосовно діяльності державних органів та формує універсальні форми зазначеної діяльності шляхом встановлення правил міжособистісного і колективного взаємозв'язку. Відповідні умови для належного, повноцінного функціонування тих чи інших об'єктів в сфері інтелектуальної власності створюються переважно саме за допомогою адміністративно-правового забезпечення шляхом блокування та ліквідації відповідних негативних чинників.

Адміністративно-правове забезпечення необхідно розглядати як складову державної системи щодо забезпечення правового регулювання суспільних відносин в державі, яка повинна не тільки перешкоджати порушенням норм права у різних сферах, а і брати на себе функцію з організації та забезпечення розвитку зазначених сфер діяльності суспільства. Із усієї державної правової забезпечувальної системи адміністративно-правове забезпечення, на наш погляд, відіграє основну роль у реалізації організаційних та забезпечувальних функцій, адже його дія поширюється не лише на правовідносини, що склалися, а й суттєво впливає на нові правовідносини, які тільки створюються з моменту введення нормативно-правового акту в дію і це надто стосується до сфери інтелектуальної власності, яка має інституційний характер та постійно розвивається, адже стосується без перебільшення всіх сфер діяльності людини.

Отже, адміністративно-правове забезпечення спрямоване на вирішення низки правових завдань, як-то регулювання, забезпечення розвитку, охорона та захист від впливу негативних чинників суспільних відносин, як у цілому в державі, так і окремо у відповідних сферах діяльності людини, у тому числі в сфері інтелектуальної власності. Зазначені завдання вирішуються в процесі правотворчої, правозастосовчої та правоохоронної діяльності.

Враховуючи те, що, як зазначалося вище, на думку В.А. Хропанюка, “правові засоби” утворюють цілісний, системний юридичний механізм, який забезпечує врегулювання всієї сукупності суспільних відносин, які становлять предмет правового регулювання [22, с. 244], а І.П. Голосніченко під механізмом адміністративно-правового регулювання розуміє сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у

процесі реалізації державної виконавчої влади [25, с. 14], можна сміливо стверджувати, що сфера державного управління перебуває у тісній взаємодії і застосуванні адміністративно-правових засобів. Взаємодія спрямована на забезпечення сталого порядку у зазначеній сфері. Спектр та напрям застосування, функціональне навантаження адміністративно-правових засобів встановлені адміністративним законодавством України. Адміністративно-правові засоби спрямовані на забезпечення додержання правових норм шляхом їх відповідного урегулювання, встановлення постійного контролю за застосуванням засобів впливу, надання можливості оскаржувати певні дії та рішення й іншими визначеними законодавчо способами.

Підсумовуючи наведене вище, можна стверджувати, що адміністративно-правові засоби забезпечення права інтелектуальної власності – це сукупність прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою задоволення індивідуальних та суспільних потреб, розвитку господарських відносин, науки та творчості, забезпечення прав та інтересів суб'єктів цієї сфери, формування у них звички добровільно виконувати вимоги правових норм, впровадження в життя новітніх технологій, попередження та припинення порушень загальнообов'язкових правил, норм і стандартів, що стосуються інтелектуальної власності, притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Іншими словами, адміністративно-правові засоби забезпечення права інтелектуальної власності – це передбачена законом діяльність, що здійснюється компетентними органами державної влади або іншими суб'єктами, яким делеговані відповідні повноваження щодо комплексного нормативно-правового регулювання соціальних відносин, які виникають у процесі реалізації прав у цій сфері й базуються на нормах приватного та публічного права.

Можна зазначити, що наведене формулювання не є досконалим, адже відсутньою є конкретизація суб'єктного складу, що може бути задіяний до зазначеної вище діяльності. Видається, що чітке й одноманітне формулювання зазначеного поняття тим більше є важливим, що з нього випливають інші поняття, зокрема, “механізм адміністративно-правового забезпечення прав інтелектуальної власності”, “об'єкт механізму адміністративно-правового забезпечення...” тощо. Проте оскільки суб'єктний склад, який здійснює передбачену законом діяльність у сфері забезпечення прав інтелектуальної власності, може змінюватися відповідно до змін законодавчої бази, то, на нашу думку, недоцільно включати конкретизований суб'єктний склад до формулювання поняття “адміністративно-правові засоби забезпечення права інтелектуальної власності”. А от визначення суб'єктного складу у загальному вигляді з розмежуванням за категоріями вбачається доцільним. Так, за суб'єктами адміністративно-правове забезпечення може здійснюватись суб'єктами публічного управління, адміністративними судами та суб'єктами права інтелектуальної власності в процесі самоохорони. Порядок застосування адміністративно-правових засобів визначено, як правило, адміністративно-процесуальними нормами.

Інтелектуальна власність є важливим об'єктом адміністративно-правового забезпечення, що підтверджується наявністю значної за обсягом бази нормативно-правового регулювання. У ст. 1 Кодексу про адміністративні правопорушення України [26] встановлено, що це законодавство спрямоване на охорону прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, попередження правопорушень, виховання громадян у дусі точного і

неухильного додержання Конституції та законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [27]. Поза сумнівом, забезпечення перерахованих соціальних цінностей у сфері інтелектуальної власності є складовою частиною всього адміністративно-правового забезпечення суспільних відносин, а відносини у сфері інтелектуальної власності виступають його самостійним об'єктом.

Отже, як ми визначили вище, суспільні відносини, тобто діяльність щодо забезпечення зазначеної сфери є об'єктом. Розглядаючи цю діяльність, виражену через організаційні форми, слід зазначити, що вона являє собою цілісну систему, першим елементом якої є об'єкт. Другим елементом системи є внутрішньо-організована сукупність компетентних органів. Ці два елементи тісно пов'язані між собою. Компетентні органи здійснюють постійний вплив на об'єкт управління, у той час як об'єкт спонукає органи до таких дій. Отже, зазначена система працює постійно, розвиваючись та самоудосконалюючись. Вплив компетентних органів на об'єкт управління досягається шляхом діяльності щодо реалізації окремих функцій, які покликані здійснювати зазначені органи та їх структурні підрозділи. Цей елемент у теорії управління одержав назву суб'єкта управління [28, с. 30; 29, с. 25–26].

Враховуючи наведене вище, можна дійти висновку, що об'єктом системи забезпечення прав інтелектуальної власності виступають суспільні відносини з приводу виконання компетентними органами (суб'єктами) функцій правового регулювання, охорони та захисту, а також відповідних дій.

Загалом розглядаючи дії, які пов'язані із виконанням функції правового регулювання у сфері забезпечення прав інтелектуальної власності, можна погодитися з їх переліком, який визначає І.Г. Запорожець [28, с. 30], але їх необхідно класифікувати на загальні дії, дії, пов'язані з охороною та захистом прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Так, до загальних дій слід віднести: створення правових норм, спрямованих на встановлення загального режиму забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності; визначення організаційно-правового статусу учасників виникаючих правовідносин.

До дій, пов'язаних із охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності, відносимо: видачу охоронних документів на об'єкти інтелектуальної власності; реєстрацію договорів, пов'язаних з передачею прав на об'єкти інтелектуальної власності; видачу ліцензій на право проведення відповідної господарської діяльності; реєстрацію суб'єктів, діяльність яких пов'язується зі сприянням громадянам у реалізації наданих останнім прав на об'єкти інтелектуальної власності.

До дій, пов'язаних із захистом прав на об'єкти інтелектуальної власності, слід віднести: попередження порушень (адміністративних, кримінальних тощо) прав на об'єкти інтелектуальної власності; припинення порушень прав на об'єкти інтелектуальної власності; притягнення до юридичної відповідальності за порушення прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Таким чином, можна стверджувати, що механізм адміністративно-правового забезпечення прав інтелектуальної власності являє собою впорядковану й організовану систему, у якій об'єктом виступають суспільні відносини з приводу діяльності компетентних суб'єктів щодо функцій правового регулювання, охорони та захисту об'єктів інтелектуальної власності, а також здійснення відповідних дій із застосуванням адміністративно-правових засобів як сукупності всіх заходів, що застосовуються для реалізації відповідних прав.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підр. / О.Ф. Скакун ; пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://politics.ellib.org.ua/pages-1608.html>.
2. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. – Т. 2. – К. : Аконіт, 1998. – 910 с.
3. Великий тлумачний словник української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінськ : ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.
4. Миськів Л.І. Адміністративно-правові засоби морально-правового виховання курсантів у ВНЗ МВС України / Л.І. Миськів // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 263–272 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09mlivmu.pdf>.
5. Материалистическая диалектика. Краткий очерк теории / П.Н. Федосеев, И.Т. Фролов, В.А. Лекторский и др. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1985. – 350 с.
6. Леонідова О.О. Зміст та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у сфері телекомунікацій / О.О. Леонідова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. – Х. : Магістр, 2008. – № 2 (34). – С. 446–451.
7. Філософський словники / за ред. В.І. Шинкарука. – 2-ге вид., перероб і доп. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.
8. Мельничук О.Ф. Правові засоби та способи захисту суб’єктивного права на освіту / О.Ф. Мельничук // Адвокат. – 2011. – № 4(127). – С. 23–27.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підр. : у 2 т. : / ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова). – Том 1. Загальна частина. – К. : Вид-во “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
10. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
11. Миськів Л. І. Адміністративно-правові засоби морально-правового виховання курсантів у ВНЗ МВС України / Л.І. Миськів // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 263–272 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09mlivmu.pdf>.
12. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б.И. Пугинский. – М., 1984. – 224 с.
13. Калмыков Ю.Х. Правовые средства обеспечения имущественных потребностей граждан: Гражданское право в сфере обслуживания / Ю.Х. Калмыков, Н.А. Баранов. – Свердловск, 1984. – 152 с.
14. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12–19.
15. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
16. Уляновська О. Адміністративно-правові засоби реалізації конституційного права на судовий захист: теоретичний аналіз / О. Уляновська // Журнал Верховної Ради України “Віче”. – 2013. – № 6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/3581/>.
17. Халфина Р.О. Правовое регулирование поставки продукции в народном хозяйстве / Р.О. Халфина. – М. : Изд-во Академии наук СССР, 1963. – 171 с.
18. Личность и правовое регулирование: творческие поиски раскрепощенного сознания (философия права на постсоветском пространстве) : моногр. / А. Вайшвила, А.И. Левченков, А.Н. Литвинов, М.А. Тюренков. – Луганск, 2006.
19. Теорія держави і права : академ. курс : підруч. / за ред. О.В. Зайчук та Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaichuk\\_tdp/part3/1202.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/zaichuk_tdp/part3/1202.htm).
20. Проблемы теории государства и права : учеб. пос. / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Юристъ, 2002. – 656 с.
21. Шундигов К.В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / К.В. Шундигов. – Саратов, 1999. – 182 с.
22. Хропанюк В.Н. Теория государства и права / В.Н. Хропанюк. – М., 1996. – 378 с.
23. Денисова А. Правові засоби : поняття та види / А. Денисова // Право України. – 2010. – № 7. – С. 190–195.
24. Адміністративне право України : навч. посіб. : у 2 т. / В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін. ; за заг. ред. В.В. Галунька. – Херсон : ПАТ “Херсонська міська друкарня”, 2011. – Т. 1 : Загальне адміністративне право. – 320 с.

25. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.

26. Кодекс України про адміністративні правопорушення : за станом на 7 грудня 1984 року № 8073-Х // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

27. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996, № 30. – Ст. 141.

28. *Запорожець І.Г.* Адміністративно-правові засади управління у сфері охорони прав на об'єкти інтелектуальної власності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І.Г. Запорожець ; Харківський національний університет внутрішніх справ. – Х., 2006. – 201 с.

29. *Карпенко О.Д.* Держава та промислова власність: організаційно-правові питання / О.Д. Карпенко. – К. : Ін Юре, 1999. – 155 с.

Отримано 03.10.2014

УДК 351.741(4/9:477)

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

## **ВИКОРИСТАННЯ ПОЗИТИВНОГО ДОСВІДУ ОРГАНІЗАЦІЇ І ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН У РЕФОРМУВАННІ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ**

*У статті проаналізовано досвід організації правоохоронних систем зарубіжних країн, виявлено загальне та особливе в функціонуванні систем правоохоронних органів залежно від властивостей та природи національно-правової системи кожної конкретної держави. Визначаються можливості використання та впровадження позитивного зарубіжного досвіду організації та функціонування систем правоохоронних органів під час реформування системи правоохоронних органів України з урахуванням тенденцій суспільного розвитку нашої держави.*

**Ключові слова:** правоохоронна діяльність, правоохоронні органи, правоохоронні функції, система правоохоронних органів.

*В статье проанализирован опыт организации правоохранительных систем зарубежных стран, обозначено общее и особенное в функционировании систем правоохранительных органов в зависимости от свойств и природы национально-правовой системы каждого конкретного государства. Определяются возможности использования и внедрения положительного зарубежного опыта организации и функционирования систем правоохранительных органов в ходе реформирования системы правоохранительных органов Украины с учетом тенденций общественного развития нашего государства.*

**Ключевые слова:** правоохранительная деятельность, правоохранительные органы, правоохранительные функции, система правоохранительных органов.

*In the paper several features of an experience of the organization of law enforcement systems of foreign countries are analyzed, general and particular features in the functioning of the systems of law enforcement agencies, depending on the characteristics and nature of national legal systems, are defined. The peculiarities of usage and implementation of positive foreign experience in the reforming of law enforcement system of Ukraine, taking into account tendencies of social development of our state are considered.*

**Keywords:** law enforcement, police, law enforcement functions, system of law enforcement.

Однією з основних тенденцій розвитку національної правової системи України наразі виступає її відкритість у взаємодії з міжнародним правом, запозичення і використання в інтересах нашої держави прогресивних зарубіжних правових концепцій, доктрин, загальноновизнаних стандартів. З огляду на це, нагальними є розробка форм і процедур впровадження правових норм зарубіжних правових систем в національне законодавство, використання і застосування досягнень сучасного міжнародного права як важливого джерела реформування національного

законодавства, узагальнення нормотворчої практики та розроблення механізмів щодо запозичення позитивного правового досвіду різних країн для удосконалення національної правової системи. Поряд з цим, сучасні зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування правоохоронної системи, демократизація суспільних відносин, інтеграція нашої держави до Європейського Союзу зумовлюють необхідність приведення чинного національного законодавства у відповідність до міжнародних та європейських принципів, норм і стандартів, що базується на раціональному співвідношенні інтересів держави та особи. Крім того, реформування системи правоохоронних органів, адаптація її до потреб держави і суспільства, має відбуватись з урахуванням того, що Україна є самобутньою державою зі своєю історією, культурою, менталітетом та власним шляхом розвитку, в якому поєднуються загальноцивілізаційні та особливі, властиві лише нашій країні тенденції. Зважаючи на зазначене вище, постає потреба в розробленні спеціальних процедур та механізмів впровадження позитивного досвіду організації і діяльності систем правоохоронних органів зарубіжних країн в Україні й визначення власних напрямів подальшого реформування та розвитку системи правоохоронних органів України шляхом оптимізації завдань та функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, організаційно-правового та кадрового забезпечення, що свідчить про актуальність та своєчасність проведення такого дослідження.

Мета статті полягає в тому, щоб на підставі аналізу організації та функціонування правоохоронних систем зарубіжних країн виявити загальне та особливе залежно від національно-правової системи кожної конкретної держави й визначити можливості використання та впровадження позитивного досвіду організації й функціонування систем правоохоронних органів зарубіжних країн у реформуванні системи правоохоронних органів України, з урахуванням національних особливостей нашої держави. Відповідно до поставленої мети зроблено спробу вирішити такі дослідницькі завдання: вивчити досвід організації та функціонування системи правоохоронних органів таких країн, як Німеччина, Франція, Англія, США та ін.; виявити особливості системи правоохоронних органів залежно від властивостей відповідної національно-правової системи; визначити напрями подальшого реформування та розвитку правоохоронної системи України з урахуванням зовнішньополітичних орієнтирів нашої держави та поглиблення євроінтеграції; визначити можливості запозичення позитивного досвіду організації і функціонування систем правоохоронних органів зарубіжних країн для реформування системи правоохоронних органів України з урахуванням тенденцій суспільного розвитку нашої держави.

Система правоохоронних органів належить до наукових понять, що не є однозначно визначеними і можуть мати різне наповнення. Однак більшість учених під системою правоохоронних органів розуміють систему суб'єктів, що здійснюють правоохоронну діяльність, яка полягає, головним чином, в охороні та захисті права. Загалом система правоохоронних органів становить цілісну сукупність спеціалізованих органів держави, основним соціальним призначенням яких є охорона правової системи за допомогою правових засобів і в правових формах. Критерієм виділення та віднесення державних органів до правоохоронних органів виступає державна правоохоронна діяльність, яка є системоутворюючим чинником, що об'єднує функціональними зв'язками правоохоронні органи в цілісну сукупність.

Саме поняття системи правоохоронних органів держави забезпечує можливість розглядати державу як єдине, цілісне соціальне явище, що безперервно

функціонує в часі та просторі. Це поняття дозволяє “об’єднувати елементи системи правоохоронних органів держави у структурно-функціональний “вузол” і надає їм динамічний зміст” [1, с. 107]. Держава за допомогою системи правоохоронних органів формує і закріплює волю різних груп населення, а це додає державним положенням обов’язкового характеру.

Як зазначає В.В. Ковальська, система правоохоронних органів держави дозволяє розглядати сам процес реалізації державної влади, процес функціонування держави, його ефективність, адекватне відображення в діяльності органів їх повноважень, що відповідають цілям і завданням держави. Вона під системою правоохоронних органів держави пропонує розуміти сукупність публічних, легітимних державних органів та окремих недержавних органів і організацій, які здійснюють повноваження, врегульовані нормами чинного законодавства у сфері правопорядку, за допомогою передбачених законом засобів, способів, методів, що забезпечують їх постійну діяльність і взаємодію для гарантування реалізації прав і свобод громадян [2, с. 34].

Варто зазначити, що в правовому аспекті цієї проблеми відсутнє конституційне закріплення поняття “система правоохоронних органів”. У Конституції України поняття “правоохоронні органи” вживається лише раз – у ч. 3 ст. 17, де спеціальне завдання щодо забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на “відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом” [3, с. 7]. У коментарі до цієї статті, підготовленому Інститутом законодавства Верховної Ради України, до “правоохоронних органів” автори відносять: СБУ, МВС України та деякі інші державні структури, статус яких нині визначається підзаконними актами [4, с. 58–61].

Відповідно до Закону України “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів” до правоохоронних органів належать “органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції” [5]. У свою чергу, згідно із Законом України “Про основи національної безпеки України” правоохоронними органами є органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [6]. Водночас Закон України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” під такими органами розуміє “державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції” [7].

Таким чином, як бачимо, законодавство України поняття “правоохоронна діяльність” та “правоохоронні органи” визначає одне через інше, проте відсутні нормативно визначені критерії, за якими певна діяльність чи органи можуть бути віднесені до правоохоронних, також юридично невизначеними залишаються поняття “правоохоронні функції”, “правозастосовні функції”. Безумовно, відсутність чітких та однозначних юридичних дефініцій базових понять у чинному законодавстві України породжує подальші недоліки безпосередньо у визначенні компетенції та повноважень таких органів. Слід наголосити, що усуненню прогалин і колізій в нормативно-правових актах перешкоджає, насамперед, відсутність єдності в наукових поглядах на загадані поняття, а також на склад правоохоронних органів.

З огляду на викладене, можна зробити висновок про недостатність наявних у чинному національному законодавстві дефініцій для однозначної ідентифікації як правоохоронної діяльності, так і системи правоохоронних органів, тому необхідно здійснити аналіз документів міжнародного і національного права інших держав щодо визначення таких понять, як “правоохоронна діяльність” та “правоохоронні органи”, а також звернутися до досвіду зарубіжних країн щодо організації та функціонування системи правоохоронних органів.

Переходячи до розгляду питання організації та функціонування системи правоохоронних органів зарубіжних країн, зазначимо, що національні правові системи об'єднані за певними критеріями в правові сім'ї, що, в першу чергу, сприяє виявленню узагальнюючих закономірностей розвитку національних правових систем та їх специфічних особливостей, а також встановленню співвідношення системи правоохоронних органів, безпосередньо її організаційно-функціональної побудови, з огляду на національно-правову систему певної правової сім'ї.

Найбільш поширеною класифікацією правових сімей сьогодні є така: романо-германська (континентальна) сім'я (національні правові системи Франції, ФРН, Італії, Іспанії тощо); англо-американська сім'я (національні правові системи Англії, США і низки інших країн); сім'я релігійного права (з відокремленням мусульманського, індуського та іудейського права); сім'я традиційного права; в окрему групу також виділяють змішані правові системи [8, с. 270].

Далі зазначимо, що законодавство таких країн як Німеччина і Франція не містить спеціально сформульованого поняття “правоохоронні органи”. Правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають свої чітко визначені завдання. В організаційно-функціональній побудові судових систем Німеччини і Франції постулюється принцип спеціалізації судової системи, а спільною особливістю прокуратури цих країн є належність її до виконавчої влади і підлеглість міністерству юстиції, при цьому організаційно-функціональна побудова органів прокуратури зазначених держав характеризується тим, що у сфері компетенції певного суду загальної юрисдикції здійснюють свої повноваження і відповідні органи прокуратури.

З приводу організаційно-функціональної побудови поліції Німеччини і Франції варто сказати, що вона характеризується наявністю підрозділів, які повинні посилювати поліцейські функції, безпосередньо спрямовані на забезпечення громадської безпеки і порядку. Зокрема, у Німеччині до таких підрозділів відноситься поліція готовності, а у Франції ці функції мають виконувати підрозділи Національної жандармерії, особливістю якої є її потрійна підлеглість Міністерству внутрішніх справ, Міністерству оборони, Міністерству юстиції. Іншою відмінною рисою поліції Німеччини і Франції є те, що міністерства внутрішніх справ цих країн, у складі яких функціонують поліцейські служби, посідають одне з центральних місць у державному механізмі та мають відчутний політичний вплив на різні сфери життєдіяльності держави.

Отже, як можна побачити, організаційно-функціональна побудова поліції, прокуратури і судової системи Німеччини як складових системи правоохоронних органів відбиває федеральний характер державного устрою країни, а системі правоохоронних органів Франції притаманні певні особливості, у першу чергу, це організаційно-функціональна побудова поліції, прокуратури, судової системи як складових системи правоохоронних органів, відображає не лише форму державного устрою Франції як унітарної держави, а й основи, закладені історією Франції як однією з перших демократій Європи.

Однак слід наголосити, що в основі організаційно-функціональної побудови системи правоохоронних органів зазначених країн закладені єдині принципи, які мають більше спільних характеристик і ознак ніж відмінностей, що свідчить про наявність певної залежності організаційно-функціональної побудови системи правоохоронних органів від особливостей національної правової системи цієї правової сім'ї.

Далі варто висвітлити основні ознаки зазначеного типу системи правоохоронних органів, до них можна віднести такі: наявність спеціалізованих судів, що складають відособлені судові системи, і, насамперед, адміністративної і трудової юстиції, наявність Конституційного суду; підпорядкування прокуратури, функціональне призначення якої полягає в здійсненні кримінального переслідування і підтриманні обвинувачення в суді Міністерству юстиції з чітким поділом компетенції залежно від ієрархічної побудови судів загальної юстиції; наявність слідчого судді; централізоване управління в системі Міністерства внутрішніх справ. Необхідно акцентувати увагу також і на тому, що в межах зазначеного типу окремі системи правоохоронних органів мають специфічні характеристики, які зумовлені унікальними особливостями кожної національної правової системи, що входить до романо-германської правової сім'ї [9, с. 103].

Окремо варто зупинитися на виділені спільних рис національних правових систем таких країн, як Англія і США, що обумовлено наявністю спільних характеристик організаційно-функціональної побудови систем правоохоронних органів цих держав. Зокрема, судові системи Англії і США характеризуються відсутністю спеціалізованих юстицій, однак у судових системах цих країн є спеціалізовані судові установи, хоч вони й не функціонують як окремі напрями судової системи. Прокуратура Англії і США характеризується однаковим функціональним призначенням і, відповідно, подібними повноваженнями.

Зважаючи на специфічні характеристики національних правових систем Англії і США та на основі порівняльного аналізу законодавства, можна виділити певні відмінності в системах правоохоронних органів цих країн. Так, в Англії, виходячи з форми державного правління, хоч дещо формально, але все ж таки мають значення атрибути королівської влади, що виражається відносно системи правоохоронних органів, а саме в організаційно-функціональній побудові судової системи, прокуратури. Взаємодія прокуратури з судами характеризується в Англії відносною незалежністю органів прокуратури від судової влади. Що стосується організаційно-функціональної побудови поліції, а точніше організації управління поліцією, необхідно зауважити, що вона вирізняється децентралізованим характером, який виявляється у відповідних повноваженнях і функціях Міністерства внутрішніх справ Англії.

У свою чергу, федералізм як форма державного устрою США безпосередньо виявляється і в організаційно-функціональній побудові системи правоохоронних органів. Так, організаційно-функціональна побудова судової системи, прокуратури, а також поліції США представлена наявністю трьох рівнів: федерального, штатів і місцевого. Поряд з цим, однією зі специфічних рис системи правоохоронних органів США, що виявляється в організації поліції, є відсутність єдиного керівного органу, а також єдиного нормативного акта, що здійснював би нормативно-правове регулювання діяльності поліції в масштабах усєї держави [9, с. 122–123].

Водночас, незважаючи на певні відмінності організаційно-функціональної побудови поліції Англії і США, їх спільною характеристикою є поділ поліцейських органів відповідно до функціональних обов'язків на кримінальну поліцію (поліцію в цивільному) і патрульну поліцію (поліцію у формі), при цьому в Англії відсутній

відокремлений корпус кримінальної поліції. Також спільною характеристикою організаційно-функціональної побудови поліції Англії і США є наявність, крім безпосередньо поліцейських органів, державних органів або посадових осіб, які наділені певними поліцейськими функціями, а саме: в США до таких державних органів належить ФБР, а в Англії до посадових осіб, наділених певними поліцейськими функціями, можна віднести коронера.

Наразі можемо констатувати, що аналіз систем правоохоронних органів Англії і США показав, що за їх відмінних особливостей, які зумовлені специфічними характеристиками цих держав та національних правових систем, системи правоохоронних органів обох країн мають більше спільних ознак, що свідчить про відображення в їх організаційно-функціональній побудові особливостей і характеристик національних правових систем як основоположних представників англо-американської правової сім'ї. Основними ознаками англо-американського типу системи правоохоронних органів виступають такі: наявність спеціалізованих судів без виділення їх в окремі судові системи; підпорядкованість прокуратури Міністерству юстиції, функціональне призначення якої полягає в здійсненні кримінального переслідування і підтримання обвинувачення в суді; децентралізоване управління в системі Міністерства внутрішніх справ (поліції). У межах англо-американського типу окремі системи правоохоронних органів відповідних національних правових систем мають специфічні риси, що обумовлені унікальними особливостями кожної країни, що входить до англо-американської правової сім'ї.

Підкреслимо, що у США та інших англomовних 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. До "Law Enforcement Agencies" належать поліційні органи і спецслужби [10].

У більшості європейських країн поліційні органи є органами виконавчої влади, які спеціально уповноважені на проведення поліційної діяльності, тобто особливого різновиду державно-управлінської діяльності, що здійснюється із застосуванням примусу (фізичної сили, спеціальних засобів та зброї), включаючи правообмежувальні заходи, зокрема: право встановлювати обмеження на вільне пересування або доступ до певних об'єктів, контролювати переміщення через державний кордон предметів і осіб, забезпечувати впровадження і підтримання спеціальних правових режимів (надзвичайного стану, надзвичайної екологічної або техногенної ситуації, антитерористичної операції), безпосередньо здійснювати контроль за дотриманням вимог законів, порушення яких тягнуть за собою адміністративну і кримінальну відповідальність, перевіряти документи, що посвідчують особу, припиняти правопорушення, тимчасово затримувати осіб, стосовно яких є дані про вчинення ними правопорушень, здійснювати кримінально-процесуальні та адміністративні заходи, спрямовані на виявлення, розслідування і припинення правопорушень, у тому числі й заходи, пов'язані з примусовим отриманням інформації від фізичних і юридичних осіб (включно з арештом документації), обшуком осіб, територій і приміщень, провадити ліцензійно-дозвільну діяльність, припиняти незаконну діяльність і вилучати знаряддя і предмети незаконного виробництва чи промислу, самостійно накладати адміністративні покарання на правопорушників, виконувати судові вирoki, пов'язані з

позбавленням волі правопорушників та конфіскацією майна і коштів, які їм належать.

Зауважимо, що окремі поліційні повноваження можуть надаватися також і іншим державним органам, що безпосередньо не належать до поліційних, наприклад, державним контрольно-ревізійним та наглядовим органам (інспекціям, контрольно-ревізійним службам тощо).

Відносно прокуратури варто зауважити, що в більшості країн вона належить до судової гілки влади, проте коли їй надається право самостійно провадити кримінальне переслідування, позбавляти волі обвинувачуваних або підозрюваних осіб, вести досудове розслідування, тоді її можна віднести до поліційних органів.

Загалом поліційними органами згідно з європейськими підходами є: поліція, як загальнодержавна, так і її відомчі та функціональні різновиди (боротьби з наркотиками, незаконним обігом зброї, нелегальною міграцією, фінансовими злочинами тощо); жандармерія, будучи поліцією військового типу внутрішньої організації, у деяких державах її ще називають карабінерією або національною гвардією; органи безпеки держави, зокрема контррозвідки та боротьби зі злочинами проти держави та іншими особливо небезпечними для суспільства злочинами, які загрожують життєво важливим національним цінностям (антиконституційною підривною діяльністю, тероризмом, організованою злочинністю, корупцією на вищих щаблях влади); органи охорони державного кордону; органи митного контролю.

Спецслужбами у європейських державах вважаються державні структури, яким надані повноваження на проведення спеціальної, таємної, оперативної чи розвідувальної діяльності щодо отримання інформації без відома її власника або об'єкта, якого вона стосується, а також проведення інших таємних заходів. Спецслужби можуть мати статус як окремих органів, так і підрозділів у складі державних органів, які, загалом, не є спецслужбами [10].

Отже, як бачимо, національна правова система певної правової сім'ї і відповідно система правоохоронних органів такої національної правової системи є органічною складовою частиною суспільства, продуктом його діяльності, відтворенням його менталітету і рівня розвитку. При цьому запозичення позитивного досвіду організації і діяльності системи правоохоронних органів однієї держави в іншій може сприяти усуненню помилок, прорахунків і негативних явищ, що має особливу актуальність і значущість для України, адже національна правова система, а також система правоохоронних органів нашої держави перебувають на сучасному етапі в процесі реформування.

Результатом реформування системи правоохоронних органів України має стати ефективність її функціонування, усунення дублювання повноважень, зменшення чисельності правоохоронних органів, а також підвищення їхнього авторитету в суспільстві. Зауважимо, що процес реформування системи правоохоронних органів України повинен відбуватися з урахуванням зовнішніх політичних орієнтирів України, членством України в Раді Європи, підписанням Угоди про асоціацію з ЄС та прагненням стати повноправним членом Європейського Союзу, що, в свою чергу, обумовлює процес гармонізації національного законодавства України і законодавства Європейського Союзу.

Механізм імплементації міжнародно-правових норм включає в себе певну сукупність правових та інституційних засобів, що використовуються суб'єктами міжнародного права на міжнародному і національному рівнях, з метою реалізації приписів норм міжнародного права. При імплементації норм міжнародного права органами держави переважає виконавча, адміністративна діяльність, проте їй

завжди передує діяльність організаційно-правова. На практиці взаємозв'язок правового і організаційного виявляється в тому, що заходи правового характеру щодо імплементації міжнародно-правових норм на національному рівні завжди супроводжуються проведенням комплексу заходів організаційно-виконавчого характеру, які здійснюються національними органами відповідно до правових приписів та виявляються у виданні законів для виконання відповідних міжнародно-правових норм і положень, внесення змін та доповнень до чинного національного законодавства, у виданні адміністративних актів, у скасуванні законів або адміністративних актів, що суперечать положенням і нормам міжнародного права, вживанні усіх необхідних заходів внутрішньодержавного порядку. Необхідно акцентувати увагу на тому, що значна робота проведена Україною, зокрема відбулося приєднання до низки конвенцій Ради Європи, здійснюються заходи реального втілення механізму імплементації в нормотворчій діяльності відповідних правоохоронних органів, а також щодо створення дійової системи реалізації, особливо системи правозастосування всіх положень міжнародних документів у нашій державі, що, у першу чергу, сприятиме реальному впровадженню загальнодекларативних передумов про примат міжнародного права в правову дійсність. Водночас має бути створена правова база для взаємодії України і Європейського Союзу, для отримання статусу члена ЄС і для гармонізації національного законодавства із законодавством ЄС, враховуючи основні тенденції розвитку міжнародного співтовариства та національні особливості України.

Вважаємо за необхідне і доцільне більш чітко нормативно визначити систему правоохоронних органів України, виходячи зі змісту правоохоронної діяльності і головних ознак правоохоронних органів, зокрема, під поняттям "правоохоронна діяльність" слід розуміти систему контрольних-ревізійних, оперативно-розшукових, кримінально-процесуальних та адміністративно-примусових заходів, визначених законодавством для підтримання правопорядку, виявлення і безпосереднього припинення правопорушень, а також виконання кримінальних і адміністративних санкцій щодо правопорушників, а до системи правоохоронних органів держави потрібно віднести органи, що виконують безпосередні або делеговані державні функції у сфері правопорядку, впливають на стабілізацію та розвиток громадянського життя, забезпечують й захищають права, свободи і законні інтереси громадян, тобто органи, головним призначенням яких є здійснення правоохоронної діяльності.

У рамках написання однієї статті неможливо охопити весь спектр проблем організації та функціонування правоохоронної системи. З огляду на це, більш детального дослідження потребують проблеми взаємодії елементів системи правоохоронних органів, взаємовідносини системи правоохоронних органів з різними компонентами правової системи, а також запозичення елементів систем правоохоронних органів зарубіжних держав у світлі тенденцій суспільного розвитку нашої держави та подальшого реформування системи правоохоронних органів України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Теория государства и права / В.К. Бабаев, В.М. Баранов, Н.В. Витрук и др. ; под ред. В.К. Бабаева. – М. : Юрист, 2003. – 587 с.
2. Ковальська В.В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : дис. ... докт. юрид. наук. : 12.00.07 / В.В. Ковальська ; Ін-т законод. Верховної Ради України. – К., 2009. – 422 с.

3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Коментар до Конституції України / під ред. А.І. Осауленка. – К. : Ін-т законод. Верховної ради України, 1996. – 367 с.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-ХІІ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 11. – Ст. 50.
6. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.
7. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Стор. 77. – Ст. 1440.
8. *Онiщенко Н.* Правова система як об'єкт пізнання загальнотеоретичної юриспруденції / Н. Онiщенко // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 258–272.
9. *Тюрiна О.В.* Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.В. Тюрiна ; Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2001. – 184 с.
10. *Гiрич В.М.* До проблеми визначення базових понять у контексті реформування правоохоронних органів : аналітична записка / В.М. Гiрич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.niss.gov.ua/articles/1153](http://www.niss.gov.ua/articles/1153).

Отримано 24.09.2014

УДК 342.9:336

**С.Н. Баліна,**  
кандидат економічних наук,  
старший науковий співробітник  
**О.О. Попова,**  
кандидат юридичних наук

## ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ МВС УКРАЇНИ

*У статті порушено актуальні та, водночас, найбільш проблемні аспекти функціонування інституту адміністративних послуг, а саме: формування вартості та фінансового забезпечення надання адміністративних послуг, а також співвідношення зазначених категорій. Розглянуто зміст та особливості таких понять як “фінансове забезпечення”, “матеріально-технічне забезпечення”, “вартість” надання адміністративних послуг. Крім того, проаналізовано особливості правового статусу МВС України як головного розпорядника бюджетних коштів щодо здійснення фінансового забезпечення відповідної діяльності. Також встановлено, що згідно з чинним законодавством України в зазначеній сфері діяльність з надання адміністративних послуг є неприбутковою, оскільки видатки у цій сфері не мають безпосередньої залежності від доходів.*

**Ключові слова:** фінансове забезпечення, матеріально-технічні ресурси, бюджетне призначення, розпорядник бюджетних коштів, бюджетне асигнування, об'єкти права інтелектуальної власності, адміністративні послуги, плата за надання адміністративних послуг.

*В статье поднимаются актуальные и наиболее проблемные аспекты функционирования института административных услуг, а именно: формирования стоимости и финансового обеспечения предоставления административных услуг, а также соотношения данных категорий. Рассмотрены содержание и особенности таких понятий, как “финансовое обеспечение”, “материально-техническое обеспечение”, “стоимость” предоставления административных услуг. Кроме того, проанализированы особенности правового статуса МВД как главного распорядителя бюджетных средств по соответствующей деятельности. Также установлено, что в соответствии с действующим законодательством Украины в сфере административных услуг деятельность по их предоставлению не является доходной, так как расходы в этой сфере не имеют прямой зависимости от доходов.*

**Ключевые слова:** финансовое обеспечение, материально-технические ресурсы, бюджетное назначение, распорядитель бюджетных средств, бюджетное ассигнование, объекты права интеллектуальной собственности, административные услуги, плата за предоставление административных услуг.

*Important and the most problematic aspects of the functioning of the institution of administrative services, namely, the formation of the cost and financial support of administrative services, as well as the ratio of these categories are considered in the paper. Content and features of such concepts as “financial security”, “logistics”, “cost” provision of administrative services are stated. In addition, it analyzes the specific features of the legal status of the Ministry of Internal Affairs as the main manager of*

*budgetary funds for related activities. Also it is found that in accordance with the current legislation of Ukraine in the sphere of administrative services the activities of their support are not profitable because of the costs in this area have no direct dependence on an income.*

**Keywords:** *financial provision, inventory, budgetary fixing, budget owner, government expenditure, object of the right of intellectual ownership, administrative services, tax for rendering of administrative services.*

Проблематика правового статусу МВС України щодо організації та здійснення фінансового забезпечення надання адміністративних послуг, а також місце в цьому процесі такої категорії як “плата за надання адміністративних послуг” є досить актуальною за сучасних соціально-політичних і економічних умов розвитку держави. Саме сьогодні вимагає від органів державної влади, зокрема органів внутрішніх справ, постійного підвищення ефективності організації роботи, в тому числі з надання адміністративних послуг, і досягнення максимального соціального та економічного ефекту.

При цьому нинішня практика організації роботи органів внутрішніх справ з надання адміністративних послуг поза загальною системою, що проявляється, наприклад, у створенні відомчих центрів з надання адміністративних послуг і відповідних державних підприємств, є досить сумнівною як з точки зору економічної ефективності, так і з соціальної.

Слід зазначити, що в межах вітчизняної науки питання платності адміністративних послуг та фінансового забезпечення їх надання розглядалися лише окремо. Тому вони потребують подальшого наукового вивчення в аспекті встановлення взаємозалежності платності відомчих адміністративних послуг і фінансового забезпечення їх надання та відповідного законодавчого регулювання.

Фінанси у Великому тлумачному словнику сучасної української мови визначаються як система грошових відносин, а також сукупність усіх грошових коштів, що є в розпорядженні держави [1, ст. 1323].

У свою чергу, під фінансовим забезпеченням розуміють систему заходів, що організовуються і проводяться з метою своєчасного та повного задоволення потреб суб'єкта, що фінансується, в грошових коштах. Фінансове забезпечення органів внутрішніх справ України – це діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави у всіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів. Зміст фінансового забезпечення ОВС витікає з його мети: наділення ОВС відповідними матеріально-технічними ресурсами, необхідними для виконання основних обов'язків і завдань, передбачених ст.ст. 2, 15 Закону України “Про міліцію”, зокрема тих, щодо яких здійснюються дозвільні та реєстраційні заходи [2].

Отже, розглядаючи матеріально-технічне забезпечення ОВС, зокрема щодо надання адміністративних послуг у цій сфері, як ресурсне, коротко розглянемо види ресурсів (матеріальних і нематеріальних активів) залежно від їх ролі та особливостей впливу на процес надання відповідних адміністративних послуг:

– фінансові ресурси як сукупність усіх цільових фондів грошових коштів ОВС, необхідних для їх функціонування, як централізованих, так і децентралізованих;

– матеріальні ресурси (земельні ділянки, які використовуються для забезпечення діяльності органів державної влади, будівлі, приміщення), територія (дороги, стоянки для автомобілів), господарська структура (забезпечення); меблі, інвентар, канцтовари;

– технічні ресурси, тобто охорона (системи контролю і сигналізації, технічні забезпечуючі пристрої); комп'ютери та інша оргтехніка, спецтехніка, засоби зв'язку тощо [3, с. 225–226];

– об'єкти права інтелектуальної власності [4]. До об'єктів права інтелектуальної власності згідно зі ст. 420 Цивільного кодексу України належать комп'ютерні програми (необхідні для розбудови міжвідомчої електронної взаємодії, налагодження електронного документообігу, а також для забезпечення доступу до інформаційних систем і баз даних – згідно з пунктом компіляції даних або бази даних (реєстри, інформаційні бази, інформаційні системи та бази даних, до яких забезпечується доступ суб'єктам надання адміністративних послуг в процесі виконання ними їхніх функцій, а також які створюються спеціально для сфери адміністративних послуг); фонограми, відеограми (необхідні для повідомлення інформації про адміністративні послуги та роботу ЦНАП особам із особливими потребами; також можуть використовуватись в інформаційних терміналах) [5] та ін.

Питання та порядок фінансового (матеріального) забезпечення діяльності органів внутрішніх справ з надання адміністративних послуг регулюються законодавством щодо бюджетно-фінансової сфери діяльності органів внутрішніх справ і надання адміністративних послуг.

Щоб зрозуміти, яким чином здійснюється фінансування надання адміністративних послуг ОВС, коротко ознайомимося з відповідними особливостями правового статусу Міністерства внутрішніх справ України (МВС) і Державної міграційної служби України (ДМС).

Так, згідно з чинним законодавством України МВС як орган державної влади є бюджетною, неприбутковою установою і повністю утримується за рахунок державного бюджету (ч. 1 п. 12 ст. 2 гл. 1 розділ I Бюджетного кодексу України) [6]. Для цього згідно з ч. 14 Положення про Міністерство внутрішніх справ України МВС має самостійний баланс і разом з ДМС (яка немає самостійного балансу) рахунки в органах Державної казначейської служби України (ч. 18 Положення про Державну міграційну службу України) [7; 8]. Таким чином, діяльність МВС фінансується із Державного бюджету України відповідно до бюджетних призначень.

Крім того, як головний розпорядник бюджетних коштів, уповноважений законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері (п. 1 ч. 2 ст. 22 гл. 4 Бюджетного кодексу України) [6], МВС має повноваження щодо надання бюджетних асигнувань розпорядникам нижчого рівня, зокрема таким, як ДМС (як уже зазначалося вище, ДМС не має самостійного балансу, але має рахунки в органах Державної казначейської служби України).

Грошові надходження за результатами діяльності МВС як неприбуткової установи також зараховуються до Державного бюджету України. При цьому згідно з п. 24 ч. 2 ст. 29 гл. 5 розділу II Бюджетного кодексу України плата за надання адміністративних послуг зараховується до загального фонду Державного бюджету України.

Оскільки повноваження МВС з надання адміністративних послуг здійснюються в межах загальної правоохоронної діяльності та підпорядковані їй, то їй відповідне матеріально-технічне забезпечення здійснюється щодо загального спектра діяльності. Виняток може бути тільки у випадку передачі повноважень з надання адміністративних послуг до центрів надання адміністративних послуг.

Для забезпечення належного фінансування своєї діяльності, у тому числі з надання адміністративних послуг, МВС як головний розпорядник бюджетних коштів здійснює, зокрема, таке (п.п. 1–3 ч. 5 ст. 22 гл. 4 розділ I Бюджетного кодексу України) [6]:

- розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди;

- організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики;

- отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження в законі про Державний бюджет України; приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

- затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством.

Розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня поділяються на розпорядників коштів другого та третього ступенів. Розпорядниками бюджетних коштів II ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат із бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів для переказу розпорядникам III ступеня та безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам. Відповідно до цього розпорядником бюджетних коштів II ступеня в системі органів внутрішніх справ є ДМС, саме цим пояснюється відсутність самостійного балансу цієї служби, або обласні управління МВС, в яких є підвідомчі підрозділи.

Розпорядниками коштів III ступеня є бюджетні установи в особі їх керівників, які уповноважені на отримання асигнувань, прийняття зобов'язань та здійснення виплат з бюджету на виконання функцій самої установи, яку вони очолюють, і на розподіл коштів безпосередньо підпорядкованим їм одержувачам. Розпорядниками III ступеня бюджетних коштів в системі органів внутрішніх справ є відповідні підпорядковані структурні підрозділи.

Для всіх розпорядників коштів Державного бюджету є обов'язковим здійснення операцій по видатках через органи Державного казначейства. При казначейській формі виконання Державного бюджету розпорядникам коштів відкриваються реєстраційні рахунки в органах Державного казначейства. Бюджетні кошти, які знаходяться на реєстраційних рахунках, використовуються розпорядниками коштів відповідно до затверджених асигнувань у кошторисах доходів, видатків та лімітів видатків [9, с. 438].

Саме тому згідно з п. 8 Порядку надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг (далі – Порядок), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 “Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг”, МВС не справляється плата за надання послуг відповідними структурними підрозділами, крім вартості продукції, яка використовується під час надання послуги [10]. Згідно з наведеною вище нормою суб'єкт надання адміністративних послуг має можливість використовувати

лише ті кошти, які сплачуються окремою квитанцією і надходять на рахунок відповідного суб'єкта для компенсації вартості продукції, яка використовується під час надання послуг.

Таким чином, спостерігаємо, що рівень фінансування, у тому числі матеріально-технічного забезпечення, діяльності ОВС з надання адміністративних послуг не має прямої залежності від обсягів грошових виплат суб'єктів звернення.

Але в разі надання послуги, що передбачає видачу бланка або номерного знака, розмір плати за її надання визначається МВС з урахуванням витрат, пов'язаних з придбанням відповідної продукції, у тому числі вартості персоналізації (ч. 4 Порядку) [10]. Така практика використовується, наприклад, щодо адміністративних послуг Державної автомобільної інспекції, як-то плата за виготовлення номерних знаків, індивідуальних номерних знаків тощо.

Крім того, щодо низки адміністративних послуг ОВС сплачується так зване державне мито, платниками якого на території України відповідно до ст. 1 Декрету Кабінету Міністрів України "Про державне мито" від 21 січня 1993 р. № 7-93 є фізичні та юридичні особи за вчинення в їхніх інтересах дій та видачу документів, що мають юридичне значення, уповноваженими на те органами [11].

Розглянемо таку категорію, як плата за надання адміністративної послуги (адміністративний збір), що затверджена Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ" від 4 червня 2007 р. № 795 [12]. Саме ця категорія, виходячи з її назви, має покривати витрати адміністративного органу щодо надання таких послуг і, відповідно, бути базою для визначення обсягів фінансування такої діяльності. Але у зв'язку з тим, що на сьогодні не встановлено чіткий зміст уживаної категорії "плата за надання адміністративної послуги", не можна з упевненістю стверджувати на скільки ця плата впливає на відповідне фінансування.

Так, у ч. 3 ст. 11. Закону України "Про адміністративні послуги" (далі – Закон) лише зазначається, що розмір плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального та економічного значення [4].

Крім того, за загальним правилом плата за надання адміністративних послуг (адміністративний збір) з суб'єктів звернення справляється лише у випадках, передбачених законом (ч. 1 ст. 11 Закону). При цьому у випадку надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян передбачено спеціальний припис щодо їх надання на безоплатній основі (ч. 2 ст. 11 Закону). Адміністративними послугами у сфері соціального забезпечення громадян є послуги, пов'язані з призначенням державної допомоги, субсидій тощо [4].

Звернемо увагу на те, що законодавець стосовно плати за надання адміністративної послуги вводить новий термін "адміністративний збір". При цьому в коментарі до Закону цей крок пояснюється кращим впорядкуванням відносин, пов'язаних з оплатою адміністративних послуг, та уніфікацією усіх видів платежів за різні платні адміністративні послуги. Цілі ставилися позитивні, але на практиці бачимо відсутність об'єктивних змін, тобто незрозумілість і невизначеність адміністративно-правових відносин щодо фінансового забезпечення надання адміністративних послуг.

Так, якщо логічно припустити, що плата за надання адміністративної послуги – це оплата відповідних витрат адміністративного органу, то в основу її формування має закладатися собівартість, якою відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг є виражені в грошовій формі

витрати адміністративного органу, безпосередньо пов'язані з наданням адміністративної послуги [13].

Зазначене вище є лише нашим логічним припущенням, який же зміст вкладав законодавець у поняття “плата за надання адміністративних послуг”, а отже, за якими параметрами вона має визначатися – не зрозуміло.

Проте ми з упевненістю можемо проводити чітку паралель між собівартістю надання адміністративних послуг і фінансуванням цієї діяльності. У зв'язку з цим доречно буде розглянути склад витрат на надання адміністративних послуг (відповідно до Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66):

- прямі матеріальні витрати;
- прямі витрати на оплату праці та відрахування на соціальні заходи;
- інші прямі витрати;
- непрямі витрати.

До складу прямих матеріальних витрат входить вартість матеріалів, які використовуються під час надання адміністративної послуги. Прямі витрати на оплату праці обчислюються виходячи із заробітної плати персоналу, діяльність якого безпосередньо пов'язана з наданням адміністративної послуги, а відрахування на соціальні заходи – відповідно до законодавства.

Інші прямі витрати включають витрати на оплату: службових відряджень і транспортних витрат персоналу, діяльність якого безпосередньо пов'язана з наданням адміністративної послуги, якщо вони передбачені порядком надання адміністративної послуги; послуг зв'язку, якими користується персонал, діяльність якого безпосередньо пов'язана з наданням адміністративної послуги.

Непрямі витрати включають витрати на оплату: праці адміністративного та технічного персоналу; тепло-, водопостачання і водовідведення, електроенергії; оренди будівлі (приміщення); послуг з охорони та пожежної охорони приміщень, у яких надаються адміністративні послуги; зносу основних засобів та нематеріальних активів (амортизації). Базою розподілу непрямих витрат є основна заробітна плата персоналу, діяльність якого безпосередньо пов'язана з наданням адміністративної послуги.

Собівартість адміністративної послуги розраховується на підставі норми часу на надання такої послуги та вартості розрахункової калькуляційної одиниці часу – однієї людино-години (людино-дня) за відповідною формулою [14].

На підставі викладеного вище слід підкреслити, що розмір плати за надання адміністративних послуг, зокрема у сфері внутрішніх справ, безпосередньо не впливає на обсяги ресурсного забезпечення, у тому числі й матеріально-технічного, діяльності з надання відповідних адміністративних послуг.

Отже, з огляду на чинне законодавство ми не можемо з чіткістю стверджувати, які саме платежі і в якій мірі покривають видатки на надання адміністративних послуг. Проте маємо підстави говорити, що суб'єкт звернення за одержанням адміністративної послуги може сплачувати відповідно до законодавства такі види платежів: плату за надання адміністративної послуги (адміністративний збір), державне мито, а також оплату витрат, пов'язаних з придбанням відповідної продукції (номерних знаків, бланкової продукції тощо), у тому числі вартості її персоналізації.

Крім того, у зв'язку з тим, що МВС України належить до бюджетних установ, тобто тих, які в повній мірі утримуються за рахунок Державного бюджету і є неприбутковим, кошти, що надходять як оплата за надання адміністративних

послуг зараховуються до Державного бюджету (основного фонду), а фінансування діяльності відповідних органів і підрозділів взагалі та, зокрема, з надання адміністративних послуг здійснюється відповідно з Державного бюджету (виключенням є оплата витрат, пов'язаних з придбанням відповідної продукції (номерних знаків, бланкової продукції тощо), у тому числі вартості її персоналізації, яка використовується для компенсації власних відповідних витрат суб'єкта надання адміністративних послуг).

Таким чином, фінансування діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ, у тому числі з надання суб'єктам звернення адміністративних послуг, зокрема і відповідне матеріально-технічне забезпечення, здійснюється МВС України – головним розпорядником бюджетних коштів у цій сфері, через бюджетні асигнування розпорядникам нижчого рівня, якими є його структурні підрозділи, а також ДМС України та її структурні підрозділи.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Буцел. – К., Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2002. – 1440 с.
2. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 4.– Ст. 20.
3. *Ільницький М.С.* Організація фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України / М.С. Ільницький // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 222–230 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09imcvscu.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2009-1/09imcvscu.pdf), с. 225–226.
4. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 200 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
6. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
7. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
8. Питання Державної міграційної служби України : Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. № 405/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1239.
9. *Юрій С.І.* Казначейська система : Підручник / С.І. Юрій, В.І. Стоян, М.Й. Мац. – Тернопіль, 2002. – 966 с.
10. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. № 1098 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 84. – Ст. 3068.
11. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7-93 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 13. – Ст. 113.
12. Про затвердження Переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 42. – Ст. 1671.
13. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 260.
14. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 6. – Ст. 260.

Отримано 15.10.2014

УДК 343.85:342.9

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

## **ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ІНДИВІДУАЛЬНОЇ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ СЕРЕД ДІТЕЙ, ЯКІ НАЛЕЖАТЬ ДО РАДИКАЛЬНО НАЛАШТОВАНИХ МОЛОДІЖНИХ УГРУПОВАНЬ**

*У статті розглянуто проблему збільшення кількості фактів участі неповнолітніх у складі неформальних радикально налаштованих молодіжних угруповань. Досліджено нормативні підстави застосування заходів індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень серед дітей. Встановлено напрями застосування заходів індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень серед дітей. Визначено заходи індивідуальної профілактики, спрямовані на особистість дитини, яка належить до радикально налаштованих молодіжних угруповань. Досліджено особливості застосування заходів індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень серед дітей, які належать до радикально налаштованих молодіжних угруповань.*

**Ключові слова:** неформальні радикально налаштовані молодіжні угруповання; заходи індивідуальної профілактики, спрямовані на особистість дитини; особливості застосування заходів індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень серед дітей.

*В статье рассмотрена проблема увеличения количества фактов участия несовершеннолетних в составе неформальных радикально настроенных молодежных группировок. Исследованы нормативные основания применения мер индивидуальной профилактики административных правонарушений среди детей. Установлены направления применения мер индивидуальной профилактики административных правонарушений среди детей. Определены меры индивидуальной профилактики, направленные на личность ребенка, принадлежащего к радикально настроенным молодежным группировкам. Исследованы особенности применения мер индивидуальной профилактики административных правонарушений среди детей, принадлежащих к радикально настроенным молодежным группировкам.*

**Ключевые слова:** неформальные радикально настроенные молодежные группировки; меры индивидуальной профилактики, направленные на личность ребенка; особенности применения мер индивидуальной профилактики административных правонарушений среди детей.

*In this paper the issue of the increasing of the number of cases of the involving minors into informal radical youth groups is considered. Normative grounds of an application of measures of the individual prevention of misdemeanors of children are investigated. The lines of an application of measures of an individual prevention of the misdemeanors of children are defined. The measures of individual prevention, aimed at the personality of children, belonging to the radical youth groups are stated. Features of*

*an application of measures of an individual prevention of the misdemeanors among children belonging to the radical youth groups are defined.*

**Keywords:** *informal radical youth groups; individual prevention measures aimed at the child's personality; features of an application of measures of an individual prevention of misdemeanors among children.*

Загострення економічної та громадсько-політичної кризи в Україні призводить, у тому числі, до консолідації та радикалізації багатьох молодіжних організацій, особливо спільноти футбольних уболівальників, які брали найбільш активну участь у силовому протистоянні із правоохоронними органами під час масових акцій громадської непокори. Зростають прояви етнічної, расової, релігійної, політичної ксенофобії. При цьому збільшується кількість фактів участі неповнолітніх у складі неформальних радикально налаштованих молодіжних організацій. Участь в незаконних акціях зазначених вище молодіжних угруповань, наприклад, спільне розпиття алкогольних напоїв під час та після спортивних подій, масові бійки між прихильниками різних футбольних клубів, побиття представників етнічних меншин тощо, як правило, стає для неповнолітніх підґрунтям для формування стійкої антисоціальної або злочинної поведінки. З урахуванням цього, підвищується роль профілактичного впливу на дітей, які відносять себе до радикально налаштованих молодіжних угруповань. Специфічність зазначених суб'єктів адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки потребує особливого підходу до застосування заходів індивідуальної профілактики з боку визначених законодавством суб'єктів профілактики правопорушень.

Окремі питання, пов'язані із запобіганням правопорушень (у тому числі групових) у сфері громадського порядку та громадської безпеки, уже становили предмет дослідження багатьох вчених в галузі юридичних наук, а саме: Андрушка П.П., Бауліна Ю.В., Бугайчука К.Л., Бурмістрова І.А., Калашніка В.О., Мартиненка О.А., Мейтіна О.А., Сіца Д.О., Фесенка Є.В., Хохлової Н.А., Яценка С.С. та ін. Результати праць цих авторів мають безумовну теоретичну та практичну значущість. Водночас, з урахуванням численних законодавчих змін, зокрема, у сфері діяльності уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ (йдеться про кримінальну міліцію у справах дітей), а також необхідності пошуку індивідуального підходу в роботі з неповнолітніми правопорушниками, постає потреба в дослідженні заходів індивідуальної профілактики стосовно визначеної категорії дітей та сфери правопорушень відповідно до чинного законодавства.

Дослідження спрямоване на вивчення особливостей застосування заходів індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень серед дітей, які належать до радикально налаштованих молодіжних угруповань.

У III розділі Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, затвердженої наказом МВС України від 19.12.2012 № 1176 (далі – Інструкції), зазначається, що заходи з профілактики адміністративних правопорушень поділяються на загальні та індивідуальні.

Зокрема, заходи індивідуальної профілактики спрямовані на:

особистість дитини;

середовище, яке її оточує;

умови, обставини та ситуації, що призводять до вчинення адміністративних (і кримінальних) правопорушень.

З метою здійснення заходів індивідуальної профілактики щодо дитини, яка вчинила адміністративне правопорушення і належить до радикально

налаштованих молодіжних угруповань, працівник підрозділу кримінальної міліції у справах дітей (далі – КМСД) на підставі п. 4.3. Інструкції бере її на відповідний облік. Для цього складається обґрунтований рапорт (щодо виявлення неповнолітнього, який два і більше разів учинив адміністративне правопорушення), до якого додаються копії постанов суду про притягнення його до адміністративної відповідальності. Після чого у триденний строк вноситься мотивована постанова про поставлення на профілактичний облік дитини та заведення обліково-профілактичної справи, яка затверджується начальником органу внутрішніх справ або його заступником.

Безпосередньому проведенню заходів з індивідуальної профілактики передують складання на основі вивчення зібраних матеріалів (характеристик та індивідуально-психологічних особливостей дитини) відповідного плану. Зазначені матеріали збираються працівниками підрозділу КМСД не лише на підставі повноважень, передбачених положеннями законів України “Про міліцію” (ст. 11), “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” (ст. 5), Інструкції (п. 1.2) та інших нормативно-правових актів, а й в порядку взаємодії як між суб’єктами профілактики правопорушень серед дітей, так і між суб’єктами соціального захисту дітей та соціальної роботи із сім’ями, які опинилися у складних життєвих обставинах [1; 2, с. 13–14].

Отже, на зазначених вище підставах працівники підрозділу КМСД отримують від адміністрації навчального закладу, де навчається дитина, або адміністрації підприємства (установи, організації), де працює дитина, від служби у справах дітей (у випадку, якщо ця сім’я перебуває на відповідному обліку), дільничних інспекторів міліції (на дільниці обслуговування яких мешкає дитина та наявна будь-яка інформація стосовно неї) матеріали характеристик, індивідуально-психологічних особливостей дитини. З урахуванням отриманої інформації складається план заходів індивідуальної профілактики за зразком, передбаченим у додатку 4 до Інструкції, який поновлюється кожне півріччя. При цьому беруться до уваги особливості світогляду та специфіка поведінки тих радикально налаштованих молодіжних угруповань, до яких відносить себе неповнолітній, стосовно якого планується застосування заходів індивідуальної профілактики. Зважаючи на те, що до молодіжних радикальних угруповань, які головною причиною скоюють адміністративні правопорушення, належать переважно футбольні фанати, найбільша увага працівників КМСД повинна зосереджуватись на неповнолітніх, які регулярно відвідують футбольні матчі.

Таким чином, з метою здійснення профілактичного впливу на особистість дитини, яка відносить себе до радикального молодіжного угруповання, працівникам КМСД слід планувати **наступні заходи індивідуальної профілактики**.

1. *Проведення ознайомлювальних бесід з дитиною, яка перебуває на профілактичному обліку:*

1.1. Ознайомлення з умовами перебування на профілактичному обліку та вимогами, які висуваються до підобліковця. Так, наприклад, до зазначених вимог можна віднести: з’явлення за викликом співробітника КМСД для дачі пояснень в указаний час та місце; інформування співробітника КМСД про зміну місця проживання / навчання / роботи; інформування співробітника КМСД про намір відвідати масові заходи, наприклад, спортивного характеру; інформування співробітника КМСД про схилення його (підобліковця) до участі в масових заворушеннях (зокрема, пов’язаних із запалюванням фаєрів на стадіоні під час матчу, провокацією бійок з вболівальниками іншої команди під час або після матчу,

пошкодженням пам'яток історії і культури після матчу і т.д.); заборона залишати місце проживання в нічний час доби тощо.

1.2. Ознайомлення з повноваженнями співробітника КМСД, який здійснює заходи індивідуальної профілактики, зокрема, у випадку невиконання вимог, які висуваються до підобліковця. Так, до наслідків невиконання зазначених вимог можна віднести продовження співробітником КМСД терміну перебування на профілактичному обліку або застосування заходів адміністративного примусу у випадках, передбачених законодавством. Такі бесіди проводяться за місцем проживання або навчання / роботи дитини.

*2. Проведення попереджувальних бесід із дитиною, яка перебуває на профілактичному обліку, із роз'ясненням відповідальності за скоєння окремих адміністративних правопорушень, а також роз'ясненням значення окремих термінів, які використовує при цьому законодавець, тощо.*

2.1. Роз'яснення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у сфері громадського порядку та громадської безпеки, зокрема, передбачених статтями 173, 174, 175, 178, 182 КУпАП.

2.2. Роз'яснення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління, зокрема, передбачених статтями 185, 185-1, 185-7 КУпАП.

2.3. Роз'яснення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури, зокрема, передбачених ст. 92 КУпАП.

2.4. Роз'яснення відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень у галузі охорони праці і здоров'я населення, зокрема, передбачених ст. 44 КУпАП.

2.5. Роз'яснення значення таких термінів, як, наприклад: "громадський порядок" [2, с. 404]; "громадська безпека" [3]; "громадське місце" [4]; "дрібне хуліганство" [2, с. 404]; "ксенофобія" [5]; "расизм" [6] тощо.

Проводяться попереджувальні бесіди за місцем проживання або навчання / роботи дитини.

*3. Проведення виховних бесід з дитиною, яка перебуває на профілактичному обліку, з метою здійснення впливу на формування правосвідомості особистості дитини.*

3.1. Найбільш розповсюдженими причинами неправомірної поведінки неповнолітніх є незнання, спотворення або примітивне уявлення про правові норми і принципи; спотворення або відсутність досвіду соціально-правової поведінки; негативне ставлення до системи юридичних норм; деформації поведінкової регуляції, ціннісно-нормативних уявлень; низький рівень соціалізації; деформації морально-емоційної сфери (емоційна невірноваженість, нечутливість до страждань інших, агресивність тощо). Науковими дослідженнями доведено, що формування правосвідомості забезпечить регулювання правової поведінки, визначаючи її направленість – протиправну чи правомірну [7]. Отже, правове виховання набуває більшої важливості, оскільки від нього безпосередньо залежить правомірна поведінка неповнолітніх. Складовими правового виховання є: 1) вжиття заходів щодо набуття дитиною необхідних (відповідно до віку) правових знань; 2) вжиття заходів щодо усвідомлення дитиною правових норм та їхнього призначення (формування правової свідомості); 3) перетворення набутих правових знань, переконань у практику поведінки, у вчинки (формування правомірної поведінки). Правове виховання неповнолітніх може здійснюватися в різних формах. Серед найбільш розповсюджених форм працівниками КМСД використовуються наступні:

усна правова пропаганда (організація та проведення бесід; лекцій; консультацій; “вечорів запитань та відповідей”, під час яких відразу ж можна отримати відповідь на питання, обмінятися думками) – здійснюється в тісній взаємодії з адміністрацією навчальних закладів;

наочна правова інформація (організація та встановлення стендів із витягами з міжнародних нормативно-правових актів, Конституції України та інших законів у сфері дотримання прав людини та попередження правопорушень; стендів із фотографіями правопорушників; повідомлення про факти порушення закону та вжиті заходи відповідальності через засоби масової інформації тощо) – здійснюється в тісній взаємодії як з адміністрацією навчальних закладів, так і з керівництвом засобів масової інформації.

Працівники КМСД можуть обирати й інші, найбільш доцільні форми правового виховання (з урахуванням особливостей індивідуального підходу до дитини, практичних можливостей тощо).

3.2. З метою формування культури поведінки в громадських місцях, зокрема культури поведінки футбольного вболівальника, працівникам КМСД слід роз'яснити окремі положення Закону України “Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів”, якими встановлено певні зобов'язання та заборони, що висуваються до вболівальників (ст.ст. 17, 18).

*4. Здійснення контролю за поведінкою дитини, яка перебуває на профілактичному обліку.*

З метою перевірки ефективності заходів індивідуальної профілактики, що застосовуються, організується контроль за поведінкою підобліковця. Такий контроль може здійснюватись в різних формах, серед яких найбільш поширеними є: особистий контроль з боку працівників КМСД шляхом відвідування підобліковця за місцем проживання та/або навчання (роботи) та спілкування з ним; опитування осіб, які оточують дитину (родичі, сусіди, друзі, однокласники / колеги); надсилання запитів відповідного змісту за місцем проживання та / або навчання (роботи) тощо.

Таким чином, запорукою ефективності заходів індивідуальної профілактики адміністративних правопорушень серед дітей, які належать до радикально налаштованих молодіжних угруповань, є налагоджена взаємодія працівників КМСД з іншими суб'єктами профілактики правопорушень, в тому числі батьками, навчальними закладами, органами місцевого самоврядування, неурядовими громадськими організаціями (які часто виступають ініціаторами як практичних, так і законотворючих процесів) та іншими соціальними партнерами.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, які опинилися у складних життєвих обставинах : Наказ спільний від 14.06.2006 № 1983/388/452/221/556/596/106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0824-06>.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Науково-практичний коментар / Р.А. Калужний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців “Правова єдність”, 2008. – 781 с.

3. Громадська безпека [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://uk.wikipedia.org/wiki/Громадська\\_безпека](http://uk.wikipedia.org/wiki/Громадська_безпека).

4. “Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення” : ЗУ від 22.09.2005 № 2899-IV (редакція станом на 16.12.2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2899-15>.

5. Ксенофобія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // uk.wikipedia.org/wiki/Ксенофобія](http://uk.wikipedia.org/wiki/Ксенофобія).

6. Расизм [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // uk.wikipedia.org/wiki/Расизм](http://uk.wikipedia.org/wiki/Расизм).

7. *Бейсебаев К.М.* Правовое воспитание несовершеннолетних и его формы в деятельности горрайорганов внутренних дел : Учебное пособие [Текст] / К.М. Бейсебаев, Г.М. Попова. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1983. – С. 6.

Отримано 29.08.2014

УДК 347.963:342.9

О.М. Кальчук,  
здобувач ДНДІ МВС України

## ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРАВОЗАХИСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

*У статті з'ясовано сутність правозахисної діяльності органів прокуратури з її наглядовими повноваженнями щодо фактичного усунення правопорушень та відновлення порушених прав і свобод громадян, усунення причин порушень закону і умов, які їх зумовлюють. Автором на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації визначено особливості адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України.*

**Ключові слова:** правозахисна діяльність, органи прокуратури, адміністративно-правове регулювання.

*В статтє вьяснена суцність правозащитной деятельности органов прокуратуры с ее надзорными полномочиями относительно фактического устранения правонарушений и восстановления нарушенных прав и свобод граждан, устранения причин нарушений закона и условий, которые их определяют. Автором на основе анализа действующего законодательства Украины и соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов, обобщения практики их реализации определены особенности административно-правового регулирования правозащитной деятельности органов прокуратуры Украины.*

**Ключевые слова:** правозащитная деятельность, органы прокуратуры, административно-правовое регулирование.

*The author on the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine and its implementing regulations, as well as on the implementation of the identified particular administrative-legal regulation of human rights activities of the Prosecutor's office of Ukraine defines the features of administrative and legal regulation of human rights activities of the Prosecutors Office of Ukraine.*

**Keywords:** advocacy, prosecution, administrative and legal regulation.

Потреба в зміні законодавства, що регулює діяльність органів прокуратури, а також необхідність удосконалення її правового статусу та функцій і повноважень, з огляду на європейські стандарти, була усвідомлена ще з настанням незалежності України. Проте наявність численних суперечливих точок зору на роль і місце органів прокуратури в державному механізмі та й взагалі на розвиток цієї державної інституції не сприяла покращанню законотворчої роботи за цим напрямом. Проекти закону України "Про прокуратуру" в новій редакції неодноразово реєструвалися у Верховній Раді України, але так і не були прийняті. Як бачимо, наявні наразі виклики вимагають не лише від законотворців, а й від науковців нових підходів до обґрунтування місця прокуратури в суспільстві і державному механізмі, уточнення мети, завдань, функцій і повноважень органів прокуратури, удосконалення структури прокурорської системи, переорієнтації в цілому на правозахисну діяльність прокуратури.

Цій проблематиці присвячені роботи В.С. Бабкової, Л.М. Давиденка, В.В. Долежана, П.М. Каркача, І.М. Козьякова, Т.В. Корнякової, М.В. Косюти, В.І. Малуги, М.І. Мичка, О.М. Михайленка, М.В. Руденка, Г.П. Середи, В.В. Сухоноса, М.К. Якимчука та інших вчених. Проте, не зважаючи на вагомий внесок зазначених науковців у науково-теоретичну базу функціонування органів прокуратури, низка важливих питань й надалі залишаються не дослідженими та потребують свого вирішення, зокрема питання щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу органів прокуратури у світлі тенденцій суспільного розвитку демократичних відносин у нашій державі та відповідно до європейських стандартів, розроблення концептуальних теоретико-методологічних засад побудови партнерських відносин між прокуратурою та населенням тощо.

Зважаючи на зазначене, мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації визначити особливості адміністративно-правового регулювання правозахисної діяльності органів прокуратури України, сформулювати науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації до нормативно-правових актів із зазначених питань.

Конституція України закріпила в статті 3 як одну з основ конституційного ладу принцип, відповідно до якого людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Саме тому утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, а отже, і органів прокуратури.

З огляду на це, слід виділити основні аспекти правозахисної діяльності органів прокуратури. Відповідно до п. 2 ст. 4 Закону України "Про прокуратуру" [2] діяльність органів прокуратури спрямована на всемірне утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку і має своїм завданням захист від неправомірних посягань гарантованих Конституцією України, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина.

Поряд з цим, варто зазначити, що правозахист є одним із принципів організації та діяльності органів прокуратури. Так, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 7 зазначеного закону органи прокуратури захищають у межах своєї компетенції права і свободи громадян на засадах їх рівності перед законом, незалежно від національного і соціального походження, мови, освіти, ставлення до релігії, політичних переконань, службового чи майнового стану та інших ознак.

Водночас органи прокуратури в межах реалізації всіх своїх функцій здійснюють правозахисну діяльність з урахуванням характеру правопорушень і змісту повноважень. Зокрема, здійснюючи нагляд за додержанням законів при розслідуванні злочинів, прокурор відповідно до ст. 29 Закону України "Про прокуратуру" вживає заходів щодо захисту прав як потерпілих від злочину, так і охорони прав та законних інтересів громадян, які перебувають під слідством [3, с. 6–7].

Крім того, правозахисна діяльність органів прокуратури як самостійна наглядова функція, передбачена у п. 5 ст. 121 Конституції України, а також у п. 2 ч. 2 ст. 19 Закону України "Про прокуратуру", де зазначається, що предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів (п. 9 Перехідних положень Конституції України) є додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав.

Функції, на відміну від повноважень, є більш сталими елементами правового статусу прокуратури, тим більше, якщо їх перелік визначено в Основному Законі.

У свою чергу, повноваження можуть встановлюватися і переглядатися, зокрема в Законі України “Про прокуратуру”.

Покладення на органи прокуратури захисту як прав і свобод людини і громадянина, так і інтересів суспільства та держави, які охороняються законом, не містить у собі суперечностей, оскільки інтереси держави та інтереси громадян органічно поєднуються. Охороняючи права і свободи громадян, прокурори одночасно захищають і суспільні інтереси, і, навпаки, без забезпечення державних і суспільних інтересів неможливо забезпечити права і свободи громадян. У такій єдності покладених на органи прокуратури обов’язків, як уявляється, і полягає зміст їх правозахисної функції.

Варто наголосити, що традиційно в юридичній науці розрізняються поняття “захист” і “охорона” прав, свобод і законних інтересів особи – права, свободи та інтереси охороняються постійно, а захищаються лише тоді, коли порушуються [4, с. 125]. Термін “правозахисна функція органів прокуратури” має узагальнюючий характер, оскільки його зміст полягає в тому, що прокурори, захищаючи права окремих громадян за їх скаргами, вживають заходи з усунення порушень закону та використовують при цьому повноваження загальнонаглядового характеру. Поряд з цим, органи прокуратури охороняють права громадян, запобігають їх порушенню та вживають заходів, які сприяють зміцненню правових гарантій захисту прав, свобод і законних інтересів громадян.

З цього приводу слушною є думка А.В. Чурилова, який стверджує, що заходи, які вживаються прокурорами щодо захисту громадян, повинні мати компенсаційний характер і доповнювати наявні засоби правового захисту. Дійсно, не перебираючи на себе роль судів під час розгляду конкретних цивільних спорів, що вимагає опитування свідків, дослідження інших доказів у судовому засіданні, прокурори повинні реагувати на явні формальні порушення законів [5, с. 35].

Правозахисна діяльність органів прокуратури має основним своїм завданням захист від неправомірних посягань, гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, державних та суспільних інтересів, організовується та здійснюється шляхом нагляду за додержанням і застосуванням законів Кабінетом Міністрів України, міністерствами та відомствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями, незалежно від форм власності, підпорядкованості та приналежності, посадовими особами та громадянами.

Однак, як наголошується в пункті 2.1. Наказу Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № 3 гн “Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України” [6], органи прокуратури не повинні допускати підміни органів державного управління та контролю, не повинні дублювати їх функції, не мають відображати роботу органів державного контролю як результати правозахисної діяльності.

У зазначеному відомчому нормативно-правовому акті відображений механізм здійснення правозахисної діяльності, а саме: вивчення правових актів, виданих органами влади та самоврядування усіх рівнів, а також підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, належності та підпорядкованості, на предмет їх відповідності закону; проведення перевірок за зверненнями та повідомленнями громадян, юридичних осіб, депутатів та засобів масової інформації про порушення законів; планові та позапланові прокурорські перевірки; внесення документів прокурорського реагування на незаконні акти, незаконні

дії чи бездіяльність; участь у судовому розгляді документів прокурорського реагування або в їх розгляді колегіальним органом.

Загалом правозахисну діяльність органів прокуратури варто оцінювати, виходячи зі стану законності, своєчасності та повноти реагування на порушення закону, фактичного поновлення прав і свобод громадян та інтересів держави, реального відшкодування коштів та притягнення винних осіб до відповідальності, передусім посадових осіб органів державної влади та контролю.

Сутність правозахисної діяльності органів прокуратури України полягає в здійсненні ними від імені держави на всій її території специфічної діяльності, спрямованої на вивчення інформації про порушення законів, в отриманні та аналізі різноманітних матеріалів, статичних даних про роботу об'єктів, які можуть містити відомості, що вказують на необхідність проведення перевірок своїми силами або із залученням контролюючих органів, в оцінці правових актів з позиції відповідності їх чинному законодавству, а також у застосуванні заходів прокурорського реагування з метою усунення виявлених порушень, скасування незаконних рішень та притягнення винних до встановленої законодавством відповідальності.

Повноваження, які закріплені в Конституції і Законі України "Про прокуратуру", надають прокурорам можливість здійснювати таку правозахисну діяльність, а саме: розглядати адресовані їм заяви, скарги, інші повідомлення про порушення прав та свобод людини і громадянина; проводити за ними перевірки для встановлення фактів правопорушень; упереджати і припиняти за допомогою спеціальних заходів впливу випадки порушення прав і свобод, розглядати питання про застосування до винних заходів правової відповідальності.

Водночас у випадках, коли органи прокуратури вважають, що порушення прав та свобод людини і громадянина мають характер злочину, за наявності достатніх підстав мають право порушувати кримінальну справу і вживати заходів для того, щоб особи, які його скоїли, були піддані кримінальному переслідуванню відповідно до закону. У свою чергу, якщо порушення прав та свобод людини і громадянина має характер адміністративного правопорушення, то прокурор може порушити відповідне провадження або негайно передає повідомлення про правопорушення і матеріали перевірки до органів чи посадових осіб, які уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. У випадках порушення прав і свобод, що захищаються в порядку цивільного судочинства, коли постраждалий за станом здоров'я, віком чи з інших причин не може особисто відстоювати в суді свої права і свободи, коли порушені права і свободи значної кількості громадян, або через інші обставини порушення набули особливого суспільного значення, прокурор пред'являє і підтримує в загальному, господарському чи адміністративному суді позов в інтересах громадян.

Характерним для цієї сфери нагляду є повноваження, яке полягає в роз'ясненні потерпілим порядку захисту їх прав і свобод. Потреба в цьому виникає в основному тоді, коли вимагається, по-перше, особисте звернення потерпілого за захистом своїх прав до компетентного органу і, по-друге, коли інші варіанти поновлення порушених прав можуть призвести до більш тривалих строків прийняття рішення із цього питання. Насамперед, прокурор повинен вказати конкретний орган, правомочний поновити порушені права і свободи, до якого може звернутися потерпілий, і форму звернення. Водночас зберігаються й альтернативні способи захисту порушених прав, про що також повідомляється заявникові. Крім того, прокурор може роз'яснити зміст закону, згідно з яким повинен вирішуватися спір про поновлення порушеного права. Прокурор не

повинен при цьому підміняти структури, які зобов'язані надавати юридичну допомогу населенню.

Закон зобов'язує прокурора не тільки розглядати звернення і проводити перевірку скарг, заяв та інших повідомлень про порушення прав і свобод, але й проводити активну роботу щодо запобігання їм та притягнення до відповідальності осіб, які порушили закон, відшкодування завданої їм шкоди. Відповідні заходи вживаються як за результатами розгляду конкретних повідомлень, так і за матеріалами узагальнення наглядової практики. У тих випадках, коли порушення прав і свобод людини і громадянина набуває найбільш небезпечних, злочинних форм, повинні застосовуватися заходи кримінально-правового впливу.

Роль прокуратури у справі правозахисту є особливо відчутною, коли йдеться про усунення масових порушень прав і свобод у ситуаціях, так би мовити, неперсоніфікованого суспільного інтересу. Мова йде про захист прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, тобто кількісно і персонально визначити таких осіб неможливо, при цьому ймовірно, що воно є широким, та усі ці особи наділені загальним (єдиним), однотипним, але неперсоніфікованим інтересом і права, свободи та інтереси зазначеного кола осіб мають бути захищені одним способом.

Останнім часом у наукових і практичних колах популярною була теза, що функція прокуратури по здійсненню нагляду за додержанням і застосуванням законів трансформувалася в правозахисну [7, 8]. Однак, як наголошує Р.М. Шестопалов, не варто бути такими категоричними в тому, що прокурорський нагляд повністю трансформувався у правозахисну діяльність, а необхідно реформувати наглядову функцію прокуратури в напрямі правозахисної діяльності, а також оптимізувати межі її здійснення та повноваження прокурорів. З огляду на наведене вище, визначену в п. 9 Перехідних положень Конституції України функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів варто трансформувати у своєрідну форму досудового врегулювання конфлікту учасника (суб'єкта) суспільних відносин із законом задля захисту прав і свобод громадян, суспільних та державних інтересів відповідно до компетенції та повноважень прокурора саме поза сферою кримінального судочинства та судового вирішення спору про право [9, с. 361].

Отже, з метою більш ефективного виконання органами прокуратури правозахисної діяльності слід залишити за ними право проводити досудові перевірки для опрацювання і закріплення доказів, їх подальшого представлення суду та досудового врегулювання конфлікту із законом у випадках, визначених законодавством.

Важливим напрямом правозахисної діяльності органів прокуратури є робота із зверненнями громадян. Варто сказати, що прокурор може приймати до розгляду будь-які скарги, які містять відомості про порушення закону, у тому числі і звернення з питань, підвідомчих суду, з метою захисту суспільного інтересу або прав найменш соціально захищених осіб. Прокурор зобов'язаний прийняти за зверненням одне з таких рішень: вирішити скаргу по суті у встановлені законом строки; направити звернення для перевірки, вирішення по суті до відповідного органу; роз'яснити потерпілому (за умови, що поставлені питання невідомчі прокуратурі) порядок захисту його прав і свобод, наприклад, шляхом звернення до вищестоящого органу або до вищестоящої посадової особи, якщо вимагається безпосереднє звернення заявника і ніщо не заважає йому зробити це самостійно [10, с. 56].

З метою забезпечення повноти і вичерпності прокурорського реагування воно може мати комплексний характер з використання різних взаємопов'язаних

повноважень. Так, залежно від характеру правопорушень первинне або одноразове прокурорське реагування може мати вичерпний характер, якщо воно призвело до фактичного усунення порушень [4, с. 137]. В інших випадках позитивні результати досягаються шляхом комплексних та послідовних зусиль прокурора, які потрібні для подолання протидії порушників закону його законним вимогам, а також усунення причин порушень та умов, що їм сприяли.

Отже, на сьогодні прокуратура одночасно здійснює нагляд за додержанням і застосуванням законів та за додержанням прав та свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Обидві ці функції значною мірою збігаються як за предметом, так і за характером повноважень, хоча при цьому перша з них за своїм обсягом значно ширша, а друга може фактично розглядатися як її частина. За прокуратурою необхідно зберегти право в майбутньому використовувати позасудову процедуру захисту конституційних прав громадян у разі порушення закону, що впливає із положень ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, оскільки міжнародними стандартами всіляко заохочується створення в державі альтернативних органів захисту прав та свобод людини і громадянина, надається можливість громадянам на власний розсуд обирати відповідний орган, здатний забезпечити їх реалізацію. Однак з метою реформування системи органів прокуратури відповідно до стандартів Ради Європи необхідно не лише перетворити її на орган системи правосуддя України, здійснити децентралізацію, демілітаризацію прокурорів, а й зменшити вплив на прокуратуру з боку політичних органів державної влади, наблизити статус прокурорів до статусу суддів в питаннях їх добору, просування по службі, дисциплінарної відповідальності та звільнення.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 53. – Ст. 793.
3. *Трагнюк Р.Р.* Прокурорський нагляд за додержанням законів, що забезпечують права обвинуваченого : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Р.Р. Трагнюк. – Х., 2003. – 19 с.
4. *Сухонос В.В.* Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / В.В. Сухонос ; Одеська національна юридична академія. – О., 2009. – 462 с.
5. *Чурилов А.В.* Защита прав и свобод человека и гражданина средствами прокурорского надзора : учеб. пособ. / А.В. Чурилов. – М. : ИПК РК Генер. прокуратуры РФ, 1999. – 90 с.
6. Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 12 квітня 2011 року № 3 гн.
7. *Попов Г.* Суть правозахисної діяльності органів прокуратури за межами кримінального судочинства / Г. Попов // Вісник прокуратури. – 2011. – № 11. – С. 41–48.
8. *Корнаш І.* Трансформація функції прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів у функцію захисту прав і свобод громадян та інтересів держави / І. Корнаш // Вісник прокуратури. – 2011. – № 4. – С. 53–60.
9. *Шестопалов Р.М.* Перспективи оптимізації функціональної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства / Р.М. Шестопалов // Порівняльно-аналітичне право. – 2013. – № 2. – С. 360–365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.pap.in.ua/2\\_2013/Shestopalov.pdf](http://www.pap.in.ua/2_2013/Shestopalov.pdf).
10. *Долежан В.В.* Актуальні проблеми роботи зі зверненнями громадян в органах прокуратури / В.В. Долежан // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 2. – С. 53–58.

**О.В. Кожухар,**  
здобувач  
ДНДІ МВС України

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ ОВС УКРАЇНИ З ГРОМАДСЬКИМИ ФОРМУВАННЯМИ**

*Розглянуто адміністративно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ України з громадськими формуваннями. З'ясовано роль та функції органів внутрішніх справ у системі державного управління, визначено завдання з активізації взаємодії між органами внутрішніх справ і громадськістю. Розглянуто актуальні проблеми, пов'язані з оптимізацією роботи органів внутрішніх справ України, що має ґрунтуватися на плідній співпраці з громадськими формуваннями й населенням.*

**Ключові слова:** органи виконавчої влади, громадські формування, демократична держава, правоохоронні органи, вдосконалення профілактичної роботи.

*Рассмотрены административно-правовые основы взаимодействия органов внутренних дел Украины с общественными формированиями. Выяснена роль и функции органов внутренних дел в системе государственного управления, определены задачи по активизации взаимодействия между органами внутренних дел и общественностью. Рассмотрены актуальные проблемы, связанные с оптимизацией работы органов внутренних дел Украины, которая должна основываться на плодотворном сотрудничестве с общественными формированиями и населением.*

**Ключевые слова:** органы исполнительной власти, общественные формирования, демократическое государство, правоохранительные органы, совершенствование профилактической работы.

*Administrative and legal bases of an interaction of the bodies of Internal Affairs of Ukraine with community groups are considered. The role and functions of the organs of internal affairs in the state management system are highlighted; several tasks to strengthen collaboration of the police and the public are identified. The issues, related to the optimization of the organs of internal affairs of Ukraine, which should be based on the fruitful cooperation with public associations and citizens, are outlined.*

**Keywords:** executive power, social formation, democratic state, law enforcement, improvement of preventive work.

Взаємодія органів виконавчої влади, зокрема міліції, з громадськістю є необхідною умовою їх ефективної та прозорої діяльності. Сучасна світова практика функціонування зазначених органів довела, що тільки за постійної взаємодії, співпраці з користувачами послуг вони можуть якісно виконувати свої функції [1].

Для України на етапі її становлення як правової, соціальної та демократичної держави це питання набуває особливого значення. Вже більше 15 років минуло з того часу, як у країні відбулися докорінні зміни в системі державного устрою. За ці роки держава пройшла шлях від закритого тоталітарного режиму до демократії. Країні необхідні були кардинальні зміни як у законодавстві та системі державного управління, так і у світогляді представників влади всіх рівнів, побудові

системи управління на нових, демократичних засадах. Цей процес ще не завершився [1].

Закритість влади від громадськості, особливо при прийнятті управлінських рішень, є суттєвим гальмівним фактором на шляху демократичних перетворень. Сучасне законодавство України надає певні можливості для взаємодії органів публічної влади з громадськістю, але технології та методи цієї взаємодії ще потребують свого впровадження та вдосконалення. Розбудова України як правової, демократичної держави вимагає також структурних перетворень та нових підходів до роботи органів міліції [1].

Особливого значення набуває проблема взаємодії інститутів громадянського суспільства з органами внутрішніх справ України. Це питання потребує всебічного вивчення та здійснення відповідних реформ. Сучасний стан розвитку юридичної науки зумовлює необхідність теоретично узагальнити та осмислити норми чинного законодавства та результати досліджень, що стосуються діяльності міліції, та визначити в ній місце громадськості та ЗМІ, які повинні забезпечувати не просто інформування, а постійний діалог із громадськістю і, зокрема, впливати на роботу міліції з метою її вдосконалення [1].

Проблема взаємодії правоохоронних органів і населення найбільш повно представлена в роботах таких науковців у галузі соціології, соціальної психології та юриспруденції, як А.С. Гречін, А.С. Греши, Ю.А. Крісічков, В.Н. Іванов, Ю.В. Кідрук, В.А. Ребрій, В.А. Щегорцов, А.П. Коренева, О.М. Бандурка, Л.М. Колодкін, А.Є. Жалінський, М.В. Костицький, Л.Ш. Берекашвілі, А.П. Закалюк, Ю.Ф. Кравченко, А.Ф. Майдіков, А.П. Ключніченко, В.П. Петков, В.Г. Поліщук.

Про актуальність обраної теми свідчать також пошуки науковців щодо вдосконалення профілактичної роботи громадських формувань з охорони громадського порядку. До певної міри ці питання були об'єктом дослідження в наукових працях Г.А. Аванесова, В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, В.Т. Білоуса, Ю.П. Битяка, Ю.Д. Блувштейна, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.Є. Жалінського, Д.П. Калаянова, А.П. Ключніченка, М.В. Коваліва, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренева, М.В. Костицького, Г.М. Миньковського, О.М. Музичука, Ю.С. Назара, О.І. Остапенка, В.М. Плішкіна, В.І. Ремньова та інших учених з різних галузей права.

Мета нашої статті – визначити особливості адміністративно-правового регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та інститутів громадянського суспільства.

Нині ця взаємодія відбувається за участі інститутів громадянського суспільства у правоохоронній діяльності держави, яка забезпечується шляхом:

- реалізації права складати протоколи про адміністративні правопорушення;
- участі інститутів громадянського суспільства у діяльності органів внутрішніх справ по забезпеченню охорони громадського порядку;
- реалізації права вживати спільно з працівниками міліції заходів до припинення адміністративних правопорушень і злочинів [2].

У системі державного управління органи внутрішніх справ посідають особливе місце. Це зумовлено насамперед тими функціями, які вони виконують у суспільному житті, їх значущістю, а також тим, що їхня діяльність здійснюється в реальному соціальному просторі у безпосередньому контакті з громадянами. Щодня працівник міліції вирішує складні професійні завдання, розв'язує непрості ситуації та конфлікти й не має права помилятися. Отже, ступінь матеріально-технічної забезпеченості й ефективність діяльності органів правопорядку, рівень

їхньої професійної компетентності позначаються на соціально-психологічному стані суспільства, а також впливають на громадську думку про роботу міліції.

Вочевидь, оптимізація роботи органів внутрішніх справ України, що ґрунтується на плідній співпраці з громадськими формуваннями й населенням, є актуальною проблемою, вирішення якої полягатиме у виконанні таких завдань:

- максимально наблизити свою діяльність до потреб громадян, перейти від декларацій щодо налагодження партнерських стосунків із населенням до реальних кроків у цьому напрямі;

- викоренити з діяльності органів внутрішніх справ будь-які факти зневажливого ставлення до громадян та їхніх проблем, безпринципності та байдужості;

- постійно підвищувати свій професійний і культурний рівень, розширювати світогляд, формувати повагу до працівника міліції всіма засобами – від рівня спілкування з громадянами, чесності, відвертості, професійних навичок до охайного зовнішнього вигляду;

- зміцнювати взаємодію з органами місцевого самоврядування, забезпечувати консолідацію зусиль держави і громадського суспільства в протидії криміналітету;

- широко інформувати громадськість і засоби масової інформації про роботу міліції, активно залучати громадян та громадські об'єднання до профілактики правопорушень, всебічно сприяти журналістам у виконанні їх місії об'єктивного висвітлення подій;

- своїми діями досягати нового сприйняття міліції в суспільстві, активно здобувати підтримку широких верств населення, повернути довіру громадян і загальну повагу до міліцейської професії, створити нове обличчя української міліції [3].

Дослідження практики співробітництва представників органів правопорядку України та населення свідчить, що сьогодні процес взаємодії міліції та громадських об'єднань позитивно впливає на діяльність органів внутрішніх справ, з одного боку, й формування позитивного іміджу в очах населення – з другого [4]. Слід констатувати, що до цього часу розвиток співробітництва між міліцією та громадянами відбувався спонтанно, без належної організації і системного підходу. Заходи щодо залучення громадськості до правоохоронного процесу проводилися, як правило, внаслідок гучних і резонансних подій із масштабними негативними наслідками для суспільного життя. Тому взаємодія міліції з громадськими формуваннями повинна плануватися й формуватися на ефективній науково обґрунтованій управлінській основі. При цьому великого значення набувають державна стратегія і тактика протидії злочинності спільними зусиллями відомчих інституцій і суспільства.

Тому пріоритетним напрямом роботи з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України визначено налагодження партнерських відносин між працівниками ОВС і населенням. Одним із головних критеріїв оцінювання діяльності підрозділів міліції є рівень довіри громадян до представників правоохоронних органів.

Перед сучасною українською міліцією поставлено такі завдання:

- розширювати в інформаційному просторі сегмент об'єктивних відомостей про діяльність органів внутрішніх справ;

- удосконалювати форми взаємодії МВС із громадянами, зокрема шляхом активізації співпраці щодо охорони правопорядку та профілактики злочинності;

- підвищувати рівень правосвідомості суспільства;

- покращувати (з урахуванням міжнародного досвіду) зовнішній та внутрішній імідж органів внутрішніх справ [5].

Однією з форм взаємодії між представниками органів правопорядку та населенням є створення таких умов (організація роботи, вибір ефективних форм функціонування громадських формувань), які дали б змогу оптимізувати діяльність правоохоронних органів загалом. Нині при Міністерстві внутрішніх справ сформовано Громадську раду, яка є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом. Вона створена для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю персоналу ОВС, налагодження ефективної взаємодії МВС із громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [6].

Налагоджено співпрацю не лише між представниками апарату міністерства і Громадською радою, а й між персоналом ОВС та пересічними громадянами. Позитивним прикладом партнерства органів внутрішніх справ і громадських формувань є діяльність добровільних народних дружин [7]. Після тривалої перерви їх функціонування відновлено на підставі Закону України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону”.

За останні роки Верховною Радою України прийнято низку важливих законів, які розширили предмет, зміст і межі громадського контролю за діяльністю держави. Наприклад, громадські організації беруть участь у здійсненні цивільного контролю над Воєнною організацією держави та правоохоронними органами, здійснюють громадський контроль за дотриманням законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать чинному законодавству.

У здійсненні правоохоронних повноважень органів виконавчої влади беруть участь громадські організації, наділені деякими державно-владними повноваженнями. Так, відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 255) у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218-221, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи. Протоколи про правопорушення мають право складати також представники громадських організацій або органів громадської самодіяльності: член громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; громадський інспектор Українського товариства охорони пам'яток історії та культури.

Так, наприклад, спектр завдань, які в тісній взаємодії з працівниками міліції виконують сучасні дружинники, досить широкий:

- патрулювання житлових масивів і селищ;
- участь у розшуку зниклих безвісти;
- участь у розшуку та затриманні підозрюваних у скоєнні злочину;
- спільне проведення профілактичних, просвітницьких, виховних заходів серед різних категорій населення;
- робота з підлітками “групи ризику”, безпритульними тощо.

На жаль, таких позитивних прикладів іще не так багато – бракує досвіду й громадської самосвідомості.

Нині важливими, на наш погляд, є такі завдання з активізації взаємодії між органами внутрішніх справ і громадськістю:

- підвищення авторитету й довіри населення до міліції;
- покращення стану комунікативної та загальної культури персоналу ОВС;
- сприяння об'єктивному інформуванню населення про діяльність працівників правоохоронних органів за допомогою засобів масової інформації; ретельна перевірка фактів і матеріалів, які публікуються чи демонструються в мас-медіа;

- створення позитивного іміджу шляхом підвищення рівня професійної компетентності та покращення результатів діяльності персоналу ОВС;
- забезпечення безпосереднього діалогу між міліцією та населенням (громадськими об'єднаннями, профспілками, асоціаціями, організаціями, підприємствами) під час особистих зустрічей громадян із керівниками підрозділів ОВС, найкращими працівниками, персоналом служби громадської безпеки, які забезпечують правопорядок на конкретній території;
- проведення активної профілактичної, виховної, просвітницької роботи серед різних верств населення з метою запобігання злочинності, а також формування в різних категорій громадян відчуття особистої причетності до правового порядку в суспільстві, підвищення рівня самосвідомості кожного члена суспільства;
- залучення найактивніших громадян до співпраці; передбачення в чинному законодавстві матеріально-технічного забезпечення громадських формувань і винагород особам за допомогу органам правопорядку й виконання конкретних правоохоронних завдань [8].

Запровадження наведених форм участі інститутів громадянського суспільства в управлінні державними справами на сьогодні визначено низкою нормативно-правових актів. Зокрема, на сьогодні в Україні діє відповідна нормативно-правова база, яка визначає правові засади створення, права та гарантії діяльності інститутів громадянського суспільства. Це Закони України “Про об'єднання громадян” (1992), “Про молодіжні та дитячі громадські організації” (1997), “Про благодійництво та благодійні організації” (1998), “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” (1998), “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” (1999), “Про організації роботодавців” (2001), “Про асоціації органів місцевого самоврядування”, Указ Президента України “Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації (2013) та інші акти законодавства.

Підсумовуючи, зазначимо: оптимізація взаємодії органів внутрішніх справ з інститутами громадянського суспільства у контексті правоохоронної діяльності має основну мету – надати нового імпульсу вітчизняним формам співпраці, що існували раніше, та запровадити перевірений часом зарубіжний досвід участі громадськості в правоохоронній та правозахисній діяльності. І найголовніше: своєчасне оперативне реагування правоохоронних органів на всі звернення громадян, безперечно, підвищить рівень довіри людей до міліції.

Отже, взаємодія державних інститутів з інститутами громадянського суспільства є умовою існування правової демократичної держави. Інститути громадянського суспільства є партнерами держави у реалізації нормотворчих, правозастосовчих та правоохоронних функцій, взаємна довіра є умовою ефективної співпраці, а громадська ініціатива є запорукою успішного діалогу [9].

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. *Братель С.Г.* Громадський контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.Г. Братель ; Київський нац. ун-т внут. справ України. – К., 2007. – 22 с.
2. *Стахура І.Б.* Адміністративно-правові засади діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку щодо профілактики правопорушень / І.Б. Стахура ; Львівського держ. ун-т внут. справ МВС України. – Л., 2011. – 19 с.
3. Звернення колегії Міністерства внутрішніх справ України до особового складу органів внутрішніх справ України та військовослужбовців внутрішніх військ від 7 лютого 2012 року.
4. *Бесчастний В.М.* Імідж як складова успіху правоохоронця: до постановки проблеми / В.М. Бесчастний, О.В. Тимченко // Віче. – 2012. – № 2. – С. 6–8.

5. Доручення № 6368/Зр від 17. 04. 2013 р. “Про доопрацювання проекту Комплексного плану заходів із формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013–2014 роки”.

6. Положення про Громадську раду при Міністерстві внутрішніх справ України // Схвалено на засіданні Громадської ради при Міністерстві внутрішніх справ України (протокол № 1 від 1 лютого 2013 р.).

7. *Коваленко С.* Пілотний проект : політ нормальний? // Іменем Закону: громадсько-правовий тижневик. – 2012. – № 1–2 (5803–5804). – С. 10–13.

8. *Долгополов А.М.* Організаційно-правові питання діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А.М. Долгополов. – К., 2008.

9. *Семьоркіна О.М.* Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства [Електронний ресурс] : [http : // www.minjust.gov.ua/33565](http://www.minjust.gov.ua/33565).

Отримано 18.09.2014

## ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ СУБ'ЄКТАМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*У статті розглянуто питання відшкодування шкоди, заподіяної суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ, а також розкрито поняття й зміст відшкодування майнової і моральної (немайнової) шкоди та адміністративного позову суб'єкта звернення до суду як із матеріального, так і процесуального боку. Охарактеризовано елементи адміністративного позову, такі як підставу, предмет, зміст. Визначено особливості зворотної вимоги (регресу) за шкоду, спричинену протиправними діями або бездіяльністю посадової особи ОВС, ДМС України під час надання адміністративних послуг у контексті вітчизняного законодавства.*

**Ключові слова:** відшкодування матеріальної шкоди, суб'єкти надання адміністративних послуг, службові особи, суб'єкти звернення, адміністративний позов.

*В статье рассмотрен вопрос о возмещении вреда, причиненного субъектами предоставления административных услуг в сфере внутренних дел, а также раскрыты понятие и содержание возмещения имущественного и морального (неимущественного) вреда и подачи административного иска субъектом обращения в суд, как с материальной, так и с процессуальной стороны. Охарактеризованы элементы административного иска, такие как основание, предмет, содержание. Определены особенности обратного требования (регресса) за вред, причиненный противоправными действиями или бездействием должностного лица ОВД, ДМС Украины во время предоставления административных услуг в контексте отечественного законодательства.*

**Ключевые слова:** возмещение материального вреда, субъекты предоставления административных услуг, служебные лица, субъекты обращения, административный иск.

*The issue of the compensation for the damage, caused by the subjects of administrative services in the sphere of Internal Affairs, is considered, as well as the concept and contents of the compensation of both material and moral damages and filing of an administrative claim of the subject of appeal to the court both from a substantive and procedural side are revealed. Several elements of an administrative claim, such as the foundation, subject, content, are described. The features of reverse requirements (setbacks) for the harm caused by wrongful acts or inactivities of the officials of the Internal Affairs, the State Customs Service of Ukraine while rendering administrative services in the context of domestic legislation are defined.*

**Keywords:** compensation of material harm, subjects of grant of administrative services, official persons, subjects of appeal, administrative lawsuit.

Сьогодні відносини у сфері надання адміністративних послуг є досить важливою ланкою у системі суспільних відносин, оскільки кожна людина і громадянин є потенційним їх учасником.

Підписання нашою державою “Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом” дає змогу перейти від партнерства і співробітництва до політичної асоціації та економічної інтеграції (політичну – підписано 21.03.2014, а економічну – 27.06.2014). Тому європейська інтеграція вимагає від України здійснення програми широкомасштабної адміністративної реформи. Стратегія адміністративного реформування органів виконавчої влади в Україні є втіленням у життя такої системи надання адміністративних послуг, яка забезпечила б здійснення покладених на неї чинним законодавством та Конституцією України функцій щодо забезпечення охорони прав і свобод, здоров'я, життя громадян, захисту державних та суспільних інтересів, дотримання системи цінностей, що ґрунтуються на демократичних принципах та відповідають європейським та міжнародним стандартам.

Чинним законодавством визначені високі вимоги до адміністративних послуг, зокрема те, що такі послуги повинні надаватися у відповідному обсязі та з використанням тільки ефективних і обґрунтованих засобів та методів.

Нині суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері внутрішніх справ є: *центри надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів Державтоінспекції МВС України; підрозділів дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду органів внутрішніх справ України*, а також їх *посадові особи*, які уповноважені надавати адміністративні послуги. До цих осіб належать *службові особи* зазначених центрів та *працівники міліції і службові особи міліції* відповідних підрозділів ОВС.

Водночас суб'єктами надання адміністративних послуг є *Державна міграційна служба України* (далі – ДМС України), її підрозділи й *посадові особи*, які уповноважені надавати адміністративні послуги. До цих осіб належать *державні службовців*. Важливим є те, що вказана служба належить до центральних органів виконавчої влади, а її діяльність координується Міністром внутрішніх справ України.

Під час надання адміністративних послуг існують випадки, коли суб'єкту звернення завдається майнова і моральна шкода внаслідок незаконно прийнятих суб'єктами надання адміністративних послуг рішень, дій чи бездіяльності така шкода має відшкодуватися позивачу згідно з чинним законодавством.

Слід зауважити, що під шкодою необхідно розуміти витрати або неодержані доходи, які суб'єкт звернення за адміністративною послугою міг би одержати, якби правопорушення не сталось. При цьому шкода може бути як *майнова*, так і *немайнова – моральна*.

Відповідно до ст. 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень [1].

У ст. 22 “Відшкодування збитків та інші способи **відшкодування майнової шкоди**” Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) від 16.01.2003 № 435-IV зазначено, що особа (фізична, юридична), якій завдано збитків у результаті порушення її цивільного права, має право на їх відшкодування [2].

*Збитками є:* 1) *витрати*, які фізична чи юридична особа (суб'єкт звернення за адміністративною послугою) зробила або мусить зробити для відновлення свого порушеного права (*реальні збитки*); 2) *доходи*, які фізична чи юридична особа (суб'єкт звернення за адміністративною послугою) могла б реально одержати за звичайних обставин, якби її право не було порушене (*утрачена вигода*).

Збитки відшкодовуються у повному обсязі, якщо законом не передбачено відшкодування в меншому або більшому розмірі. Якщо особа, яка порушила право, одержала у зв'язку з цим доходи, то розмір упущеної вигоди, що має відшкодуватися фізичній чи юридичній особі, право якої порушено, не може бути меншим від доходів, одержаних особою, яка порушила право.

На вимогу особи, якій завдано шкоди, та відповідно до обставин справи *майнова шкода* може бути відшкодована і в інший спосіб, зокрема, шкода, завдана майну, може відшкодуватися в натурі (передання речі того ж роду та тієї ж якості, поладження пошкодженої речі тощо).

Відповідно до ст. 23 ЦК України фізична або юридична особа має право на **відшкодування моральної (немайнової) шкоди** завданої внаслідок порушення її прав – грошима, іншим майном або в інший спосіб, незалежно від майнової шкоди, яка підлягає відшкодуванню та не пов'язана з розміром цього відшкодування [2].

*Моральна шкода* полягає в приниженні честі та гідності фізичної особи, а також ділової репутації фізичної або юридичної особи. Вона відшкодовується одноразово, якщо інше не встановлено договором або законом.

Розмір відшкодування визначається судом залежно від характеру правопорушення, ступеня вини особи, яка завдала *моральної шкоди*, якщо вина є підставою для відшкодування, а також з урахуванням інших обставин, які мають істотне значення. При визначенні розміру відшкодування враховуються вимоги розумності і справедливості [2].

Слід також зазначити, що відповідно до п. 3 ст. 19 Закону України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 № 5203-VI шкода, заподіяна фізичним чи юридичним особам посадовими особами, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, адміністраторами внаслідок їх неправомірних діянь, відшкодовується у встановленому законом порядку.

У п. 4. наведеної вище статті закону зазначено, що держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, заподіяну посадовою особою, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги, чи адміністратором внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, мають право зворотної вимоги до винної особи згідно із законом [3].

Отже, **відшкодування шкоди** – це цивільно-правова *компенсація* майнових збитків, відшкодованих за рахунок держави, заподіяних суб'єкту звернення – фізичним чи юридичним особам суб'єктами надання адміністративних послуг, їх посадовими або службовими особами внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності. *Право на відшкодування шкоди мають суб'єкти звернення* – фізична чи юридична особа, якщо шкода заподіяна органом або посадовою особою органу внутрішніх справ України чи ДМС України, уповноваженою відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

Водночас згідно з ч. 3 ст. 25 Закону України “Про міліцію” від 20.12.1990 № 565-XII *працівник міліції*, який виконує свої обов'язки відповідно до наданих законодавством повноважень та у межах закону, не несе відповідальності за завдані збитки. Такі збитки компенсуються за рахунок держави. У свою чергу, відповідно до ч. 5 ст. 25 зазначеного закону *службова особа міліції*, яка порушила вимоги закону або неналежно виконує свої обов'язки, несе відповідальність у встановленому порядку [4].

При цьому в юридичній літературі наголошується на тому, що ця норма права потребує вдосконалення, оскільки в ній не зазначено, яку цивільно-майнову

відповідальність несуть службові особи міліції та як відшкодовується заподіяна ними матеріальна і моральна шкода фізичним чи юридичним особам.

Сьогодні на практиці адміністративні суди приймають постанови про відшкодування матеріальної і моральної шкоди, заподіяної службовими особами міліції суб'єктам звернення при наданні адміністративних послуг внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, *за рахунок держави*.

Разом з тим, підрозділи дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду органів внутрішніх справ України, їх посадові особи – працівники міліції, службові особи міліції, а також центри надання послуг, пов'язаних з використанням автотранспортних засобів Державтоінспекції МВС України, їх службові особи, які є уповноваженими відповідно до Закону України “Про надання адміністративних послуг” від 06.09.2012 надавати адміністративні послуги, при заподіянні матеріальної шкоди внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності не відшкодовують матеріальні і моральні збитки позивачу (суб'єкту звернення). Ці збитки відповідно до постанови адміністративного суду відшкодовуються за рахунок держави *Управліннями МВС України, Головними управліннями МВС України (далі – УМВС, ГУМВС) в областях, Головним управлінням МВС в місті Києві, оскільки ці органи є розпорядниками бюджетних коштів у сфері внутрішніх справ*.

Матеріальні і моральні збитки, заподіяні внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності при наданні адміністративних послуг працівниками міліції управління дозвільної системи, ліцензування та державного охоронного нагляду Департаменту громадської безпеки МВС України відшкодовуються *Міністерством внутрішніх справ України*.

Відповідно до ч. 1 ст. 60 ЦК України, а також ч. 1 ст. 60 Закону України “Про державну службу” від 17.11.2011 № 4050-VI (*який вступає в дію з 01.01.2015*) відшкодування майнової та моральної шкоди, завданої фізичним або юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю *державного службовця* під час здійснення ним своїх повноважень, відшкодовується за рахунок держави [2; 5].

Підрозділи ДМС України, їх державні службовці, які є уповноваженими відповідно до Закону України “Про надання адміністративних послуг” від 06.09.2012 надавати адміністративні послуги, внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності не відшкодовують матеріальні і моральні збитки суб'єктам звернення – фізичним чи юридичним особам, ці збитки *відшкодовуються за рахунок держави ДМС України, Управліннями ДМС України, Головними управліннями ДМС України (далі – ДМС, ГУДМС) в областях, Головним управлінням ДМС України в місті Києві, оскільки ці органи є розпорядниками бюджетних коштів у сфері міграційної служби*.

Слід також враховувати, що відповідно до ч. 1 ст. 1194 ЦК України від 16.01.2003 особа, яка застрахувала свою цивільну відповідальність, у разі недостатності страхової виплати (страхового відшкодування) для повного відшкодування завданої нею шкоди зобов'язана сплатити потерпілому різницю між фактичним розміром шкоди і страховою виплатою (страховим відшкодуванням) [2].

Зважаючи на зазначене вище, суб'єкт звернення – фізична чи юридична особа відповідно до вимог ст. 106 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) від 06.07.2005. № 2747-IV [6] подає до адміністративного суду як суду першої інстанції письмово позовну заяву особисто або за допомогою свого представника (позовна заява може бути надіслана до суду поштою) за

місцем реєстрації чи проживання (юридичною адресою) на стягнення коштів з відповідача суб'єкта владних повноважень, яким виступає МВС України, УМВС, ГУМВС України в областях, ГУМВС України в місті Києві, а також ДМС України, на відшкодування шкоди (матеріальної, моральної), завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю.

Водночас відповідно до ч. 2 ст. 105 КАС України письмова позовна заява може бути складена позивачем шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом. У ч. 3 цієї статті також зазначено, що на прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви [6].

До позовної заяви позивачем чи його представником додається документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не потрібно сплачувати.

Якщо позовна заява подається представником, то в ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Копія ухвали про відкриття провадження в адміністративній справі невідкладно після постановлення надсилається особам, які беруть участь у справі, разом з витягом про їхні процесуальні права та обов'язки, встановлені статтями 49, 51 КАС України.

Відповідно до ч. 1 ст. 122 КАС України адміністративна справа має бути розглянута і вирішена судом *протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі*, якщо інше не встановлено зазначеним вище Кодексом [6].

Позивач може впродовж усього часу судового розгляду збільшити або зменшити розмір позовних вимог, подавши письмову заяву, яка приєднується до справи. До початку судового розгляду справи по суті позивач може змінити підставу або предмет адміністративного позову, подавши письмову заяву, яка приєднується до справи. Заява про зміну позовних вимог повинна відповідати вимогам, які встановлені КАС України для позовних заяв. У разі невідповідності такої заяви вимогам статті 106 зазначеного Кодексу суд своєю ухвалою повертає її позивачу.

Отже, адміністративний позов як процесуальний засіб – це вимога заявника до суду про захист публічного права, як суб'єктивного, так і об'єктивного. Захист об'єктивного публічного права за допомогою адміністративного позову може і повинен здійснюватися, принаймні, за двох умов: а) у зв'язку з суперечками про законність нормативно-правових актів (суперечками про абстрактне (формальне) право)); б) у зв'язку зі здійсненням адміністративної провини, що порушує правила поведінки і заборони у сфері публічного управління.

Слід зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 21 КАС України вимоги про відшкодування шкоди, заподіяної протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень або іншим порушенням прав, свобод та інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, розглядаються адміністративним судом, якщо вони заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір. Інакше вимоги про відшкодування шкоди вирішуються судами в порядку цивільного або господарського судочинства [6].

Таким чином, “адміністративний позов” забезпечує ініціювання адміністративно-судового захисту прав і свобод громадян від неправомірних рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, який здійснюється за правилами адміністративного судочинства [7, с. 151].

У юридичній літературі не існує єдиного підходу до визначення позову. Основна наукова дискусія відбувається навколо поняття позову в цивільно-правовій науці. Найбільш розповсюдженим та обґрунтованим є визначення позову як “вимоги позивача до відповідача, зверненої через суд, про захист порушеного чи такого, що оспорується, суб’єктивного права чи інтересу, що охороняється законом, здійснена у визначеній законом процесуальній формі” [8, с. 256; 9, с. 187].

Отже, на нашу думку, під позовом у процесуальному сенсі слід розуміти звернену до суду вимогу про захист порушеного права, а також права, що оспорується, чи законного інтересу. Під позовом у матеріально-правовому значенні варто розуміти звернену через суд матеріально-правову вимогу позивача до відповідача.

Але деякі вчені все-таки вважають, що *позов* – єдине поняття, що включає в себе як матеріальну, так і процесуальну сторони. При цьому вимога позивача до відповідача становить матеріально-правову сторону позову, а вимога його до суду про захист права – процесуально-правову [10, с. 72].

В адміністративному судочинстві формою звернення є адміністративний позов. Слід зазначити, що адміністративний позов допускає не лише оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб’єкта владних повноважень, а й висунення вимог про зобов’язання суб’єкта владних повноважень вчинити певні дії чи утриматися від цього, про відшкодування шкоди тощо. Крім того, адміністративний позов дозволяє уніфікувати форму звернення до суду як фізичних та юридичних осіб, так і суб’єктів владних повноважень.

Таким чином, **адміністративний позов** – це звернення позивача (фізичної чи юридичної особи), оформлене відповідно до процесуальних норм адміністративного судочинства та подане до адміністративного суду як суду першої інстанції про поновлення, визначення або захист його суб’єктивних прав та інтересів, а також матеріально-правова вимога позивача до відповідача про відшкодування шкоди, заподіяної суб’єктом надання адміністративних послуг внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності, що відбувається за правилами адміністративного судочинства.

**Елементами адміністративного позову** є внутрішні його частини, які відображають структуру, зокрема: **підстава, предмет, зміст** позову.

1. **Підставу** адміністративному позову становлять обставини (юридичний факт) і норми права, які у своїй сукупності дають право особі звертатися до адміністративного суду як суду першої інстанції з вимогами до іншої особи чи органу влади.

2. **Предметом** позову є матеріально-правові вимоги особи, яка звертається до адміністративного суду, до відповідача (наприклад, вимога вчинити певну дію на користь позивача). Право визначення предмета позову належить лише позивачеві. Правильне визначення предмета позову визначає і майбутнє виконання судового акта, оскільки обмежено сформульовані вимоги позивачем можуть надалі не дозволити його виконання;

3. **Зміст** позову – адресоване адміністративному суду прохання позивача процесуально-правового характеру задовольнити його вимогу до відповідача (наприклад, прохання до суду зобов’язати відповідача до вчинення певної дії).

Отже, адміністративний позов у сучасному адміністративному судочинстві слід розглядати як матеріально-правову вимогу позивача до відповідача, звернену через суд стосовно захисту прав, свобод та інших інтересів позивача, а також

стягнення коштів з відповідача суб'єкта владних повноважень на відшкодування шкоди.

Слід зауважити, що судові рішення, яким адміністративний суд вирішує спір по суті, викладається у формі *постанови*.

Якщо справа розглядається адміністративним судом за місцезнаходженням суб'єкта владних повноважень, яким у нашому випадку виступає МВС України, ГУМВС України, УМВС України в областях, ГУМВС України в місті Києві, а також ДМС України та її підрозділи, і відповідач не був присутній у судовому засіданні під час проголошення судового рішення, суд не надсилає копії такого рішення, а лише повідомляє суб'єкту владних повноважень у порядку, передбаченому ч. 1 ст. 38 КАС України, про можливість отримання копії судового рішення безпосередньо в суді.

Після розгляду позовної заяви адміністративний суд приймає постанову про стягнення з відповідача, яким може виступати МВС України, ГУМВС України, УМВС України в областях, ГУМВС України в місті Києві, а також ДМС України, коштів у визначеній сумі на відшкодування шкоди позивачу.

На наш погляд, цікавим є питання про можливість існування зустрічного позову в адміністративному процесі. У позовному судочинстві, наприклад у цивільному, він є своєрідним гарантуванням відповідачу права на захист.

Зустрічний позов подається з метою захисту прав та нейтралізації первісного позову повністю або частково. Сьогодні в адміністративному судочинстві України такий інститут відсутній, але на нашу думку, він має право на існування в адміністративному процесі, оскільки можна передбачити випадки, коли відповідачем може бути подана зустрічна вимога до позивача, пов'язана з первинною вимогою.

Слід також зазначити, що правовідносини у сфері відшкодування шкоди винних службових осіб ОВС, ДМС України, які виникають внаслідок заподіяння останніми шкоди органу чи підрозділу внутрішніх справ, а також ДМС України, зумовлені сукупністю певних юридичних фактів, з-поміж яких визначальне місце займають підстава та умови матеріальної відповідальності.

Відповідно до ч. 4 ст. 1191 ЦК України від 16.01.2003 № 435-IV держава, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, відшкодувавши шкоду, завдану посадовою, службовою особою внаслідок незаконно прийнятих рішень, дій чи бездіяльності відповідно органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, мають право зворотної вимоги до винної особи в розмірі виплаченого відшкодування (*крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами та відшкодуванням моральної шкоди*) [2].

Закон України "Про адміністративні послуги" від 06.09.2012. № 5203-VI також містить подібну вимогу (п. 4 ст. 19) [3].

Таким чином, держава в особі суб'єкта призначення (відповідача) *ГУМВС, УМВС в областях, ГУМВС в місті Києві, Державної міграційної служби України* після проведення службової перевірки та встановлення вини працівника міліції, службової особи міліції, службовця чи державного службовця має право зворотної вимоги (регресу) до винного працівника чи службовця в розмірі виплаченого відшкодування, якщо інший розмір не встановлений законом.

Умовами негативної матеріальної відповідальності службових осіб ОВС потрібно вважати: а) протиправну поведінку; б) наявність прямої дійсної шкоди; в) причинний зв'язок між протиправною поведінкою та настанням шкоди; г) вину в заподіянні шкоди.

У разі застосування зворотної вимоги (регресу) працівник міліції, службова особа міліції, службовець чи державний службовець несе майнову відповідальність

тільки за шкоду, спричинену його протиправними діями або бездіяльністю. Серед способів відшкодування такої шкоди виділяють: *по-перше, добровільний* (за заявою працівника міліції та службовця); *по-друге, адміністративний* (за розпорядженням начальника органу внутрішніх справ); *по-третє, судовий* (за рішенням суду).

Слід зазначити, що відповідно до ч. 4 ст. 1191 ЦК України *загальна позовна давність встановлюється тривалістю в три роки* [2]. У ч. 1 ст. 247 КАС України заяву про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами може бути подано *протягом одного місяця* після того, як особа, яка звертається до суду, дізналася або могла дізнатися про ці обставини. При цьому заява про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами, що не були і не могли бути відомі особі, яка звертається із заявою, на час розгляду справи (п.1 ч. 2 ст. 245 КАС), може бути подана *не пізніше ніж через три роки* з дня набрання судовим рішенням законної сили. У разі, якщо така заява подана до адміністративного суду після закінчення цього строку, адміністративний суд відмовляє у відкритті провадження за нововиявленими обставинами, незалежно від поважності причини пропуску цього строку [6].

Підводячи підсумки викладеного вище, необхідно зазначити, що *відшкодуванням шкоди* є цивільно-правова компенсація майнових збитків, заподіяних суб'єкту звернення (фізичним чи юридичним особам) суб'єктами надання адміністративних послуг внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності. Важливим механізмом захисту прав людини є право на відшкодування шкоди, яким наділені суб'єкти звернення, якщо шкода заподіяна органом або посадовою особою органу внутрішніх справ України чи ДМС України, уповноваженими відповідно до закону надавати адміністративні послуги, внаслідок незаконно прийнятих ними рішень, дій чи бездіяльності. У свою чергу, обов'язок відшкодувати за рахунок держави майнову шкоду, заподіяну позивачу (суб'єкту звернення) у ході надання адміністративних послуг ОВС, покладається згідно з чинним законодавством на суб'єктів надання таких послуг, а саме на органи, що є розпорядниками бюджетних коштів у сфері внутрішніх справ – МВС та ДМС України, а також їх територіальні органи обласного рівня.

Слід зазначити, що право на відшкодування шкоди мають фізичні та юридичні особи – суб'єкти звернення за отриманням адміністративних послуг, коли ця шкода була завдана їм незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів виконавчої влади, якими є суб'єкти надання адміністративних послуг, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40-44, Ст. 356.
3. Про адміністративні послуги : Закону України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 32 – Ст. 409.
4. Про міліцію : Закон Української РСР від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 4. Ст. 20.
5. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 26. – Ст. 273.
6. Кодексу адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35. – Ст. 446.

7. *Педько Ю.С.* Адміністративний позов і предмет захисту в адміністративному судочинстві / Ю.С. Педько // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 4. – С. 151–157.
8. Гражданский процесс : учебник / под ред. В.В. Комарова. – Х. : ООО “Одиссей”, 2001. – 704 с.
9. Гражданский процесс : учебник. – 3-е изд., испр. и доп. / под ред. М.К. Треушников. – М. : ООО “Городец – издат.”, 2000. – 672 с.
10. *Чечот Д.М.* Иск и исковые формы защиты права / Д.М. Чечот // Правоведение. – 1969. – № 4. – 543 с.

Отримано 10.10.2014

Ю.Г. Богорад,  
здобувач днді мвс україни

## СУТНІСТЬ ТА ПОНЯТТЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНИХ СИСТЕМ В ПІДРОЗДІЛАХ МВС

*Розкрито проблеми визначення сутності та поняття інформаційно-комунікаційних систем в підрозділах МВС. Проаналізовані категорії “дані”, “інформація”, “інформаційне забезпечення”, “інформаційна технологія”, “система інформації”, “інформаційна система”, та сформульовано основні варіанти визначення останніх інформаційно-комунікаційних систем в підрозділах МВС. Виокремлено основні ознаки інформаційного забезпечення підрозділів МВС, до яких віднесено інформаційно-комунікаційні системи, правове забезпечення, інформаційне супроводження.*

**Ключові слова:** інформація, інформаційно-комунікаційні системи, інформаційно-телекомунікаційні технології, інформаційне забезпечення, органи внутрішніх справ.

*Раскрыты проблемы определения сущности и понятия информационно-телекоммуникационных систем в подразделениях МВД. Проанализированы категории “данные”, “информация”, “информационное обеспечение”, “информационная технология”, “система информации”, “информационная система”, и сформулированы основные варианты определения последних информационно-коммуникационных систем в подразделениях МВД. Выделены основные признаки информационного обеспечения подразделений МВД, к которым отнесены информационно-коммуникационные системы, правовое обеспечение, информационное сопровождение.*

**Ключевые слова:** информация, информационно-телекоммуникационные технологии, информационное обеспечение, органы внутренних дел.

*Problems of definition of the essence and concepts of information and telecommunication systems in the MIA of Ukraine are revealed. Categories “data”, “information”, “information security”, “information technology”, “system of information”, “information system” are analyzed and the basic definitions of the latest information communication systems in the MIA of Ukraine are formulated. Main characteristics of the information security of the Ministry of the Interior, including information and communication system, legal support, information support are considered.*

**Keywords:** information, information and telecommunication technologies, information security, bodies of Internal Affairs.

Інформатизація правових відносин в усіх сферах суспільного життя та державного управління є невід’ємною рисою науково-технічного прогресу. Розвиток і широке застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій можна визначити як глобальну тенденцію світового розвитку і науково-технічної революції останніх десятиліть. Суспільство стає дедалі більш інформатизованим – підвищується роль інформації, розвивається інформаційно-телекомунікаційна структура та формується глобальний інформаційний простір. Усі ці процеси не минули й діяльності ОВС України. Так, сьогодні інформаційно-комунікаційними

технологіями широко послуговуються практично всі підрозділи МВС у боротьбі зі злочинністю : ГУБОЗ, ДДАЗ, ДДСГІРФО, ДІТ, ДЗ, Інтерпол, УЗГ, УБ з кіберзлочинністю та інші. Роль ІТ у сучасній діяльності правоохоронних органів важко переоцінити. Вони дозволяють оптимізувати робочий час працівників ОВС, даючи їм можливість зосередитися безпосередньо на виконанні своїх службових обов'язків, внаслідок чого зростає результативність роботи й підвищується якість наданих населенню послуг; обмінюватися досвідом з аналогічними підрозділами інших держав, ефективно здійснювати розшук міжнародних злочинців, боротьбу з корупцією тощо. Вітчизняна та зарубіжна практика діяльності правоохоронних органів у сфері розкриття та розслідування кримінальних правопорушень свідчать про незаперечний зв'язок між рівнем розвитку інформаційно-телекомунікаційного забезпечення та інформаційної підтримки ОВС і результатами боротьби зі злочинністю. Тож в умовах активізації діяльності організованої злочинності, ускладнення криміногенної ситуації в Україні, постійного розвитку технічного та фінансового потенціалу злочинців удосконалення інформаційно-телекомунікаційного забезпечення підрозділів МВС України виступає головним пріоритетом в забезпеченні ефективності правоохоронної діяльності. У Концепції Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою зі злочинністю, визначаються основні механізми та напрями розвитку ефективності системи інформаційного забезпечення правоохоронної діяльності. Метою цієї програми є створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи правоохоронних органів, що сприятиме реалізації державної політики з питань боротьби зі злочинністю, а саме забезпечить створення умов для поліпшення координації організаційних, профілактичних, оперативно-розшукових заходів, а також підвищить ефективність інформаційно-аналітичного забезпечення правоохоронної діяльності за рахунок удосконалення інформаційної взаємодії шляхом використання сучасних захищених інформаційно-телекомунікаційних систем і проведення стандартизованих процедур обміну інформацією [6]. На сьогодні ці завдання є дуже актуальними, позаяк близько третини вчинюваних злочинів так і залишаються нерозкритими через недосконале інформаційне забезпечення органів розслідування. Водночас роль доказової інформації у здійсненні діяльності із розслідування та розкриття злочинів, а отже, і сучасних технологій її збору, обробки і використання постійно зростає. Тому створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи ОВС, єдиної технології обробки важливої для правоохоронних органів інформації і розробка програмно-технологічних рішень щодо комп'ютеризації системи МВС України є важливим кроком за напрямом побудови інформаційного суспільства та підвищення ефективності правоохоронної діяльності.

Дослідження чинного законодавства України, теоретичне осмислення наукових праць дає можливість зробити висновок, що питання інформатизації ОВС та створення інформаційно-телекомунікаційних систем в підрозділах МВС не досліджені повною мірою; у тому числі бракує праць й щодо створення теоретичної бази інформаційно-телекомунікаційного забезпечення, питань удосконалення інформаційно-телекомунікаційних систем. Недостатня увага приділена нормативно-правовому забезпеченню функціонування інформаційно-телекомунікаційних систем, їх взаємодії та створенню єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи ОВС України. У зв'язку з цим, вважаємо за необхідне дослідити загально-теоретичний та організаційно-правовий аспекти створення, функціонування та захисту інформаційно-телекомунікаційних систем МВС України.

Метою статті є визначення сутності та дефініції інформаційно-телекомунікаційних систем в органах внутрішніх справ України.

Різні аспекти інформаційного забезпечення, захисту інформації, інформаційно-телекомунікаційних систем ОВС та інших державних органів досліджували провідні фахівці: І.В. Арістова, В.Б. Авер'янов, К.І. Беляков, Р.А. Калюжний, Ю.Ю. Орлов, В.С. Цимбалюк, В.О. Хорошко. Проте питання інформаційно-телекомунікаційних систем потребують більш детальної теоретичної розробки й набули останнім часом великого значення для діяльності органів внутрішніх справ.

Для того, щоб розібратися в понятті “інформаційно-телекомунікаційні системи”, необхідно спочатку дослідити поняття інформації, інформаційного забезпечення, інформаційних ресурсів, систем інформації, інформаційної діяльності, інформаційно-телекомунікаційних технологій, інформаційної системи та телекомунікаційної системи.

Перші спроби осмислення сутності інформації були зроблені в 50-х роках 20 століття й пов'язані зі “статистичною” теорією інформації, яка була розроблена Норбертом Вінером та Клодом Шенноном. Також поняття “інформація” досліджувалася вченими К. фон Вейцеккером, який розкривав поняття інформації через ототожнення матерії та енергії з інформацією, Л. Кершнером, котрий пояснював, що інформація є рухом, не будучи ні матерією, ані енергією. Визначення інформації, яке стало класичним, запропонував Норберт Вінер, визначаючи її як “визначення змісту, отриманого із зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього та пристосування до нього наших відчуттів”. Клод Шеннон розробив першу теорію інформації, створену на основі техніки зв'язку, що має метою підвищення надійності та ефективності засобів масової комунікації [10, 16].

До дослідження поняття “інформація” також долучилися знані науковці Радянського Союзу, України та Росії, такі як радянські вчені Аківа та Ісаак Яглом, А.Д. Урсул, українські вчені В.М. Глушков, В.С. Цимбалюк (інформація як результат інтелектуальної (аналітико-синтетичної чи евристичної) діяльності певної людини щодо подання відомостей, повідомлень, сигналів, кодів, образів тощо), Б.А. Кормич, Р.А. Калюжний, російські вчені І.Б. Новік, В.С. Тютін, А.Г. Маміконов (зазначає, що поняття інформації може бути трактоване як певна сукупність даних, які визначають міру наших знань про ті чи інші події, факти та їх взаємодію) [5].

Сучасне поняття інформації інтерпретується як сукупність різних наукових знань; виокремлюються два основні підходи – атрибутивної та функціональної концепції інформації. В атрибутивній концепції інформація розглядається як невід'ємна ознака всіх матеріальних об'єктів. У функціональній концепції інформація розглядається як процеси відображення в результаті взаємодії об'єктів, що характерно тільки для самокерованих систем, а сама інформація розуміється як дійова частина відображення.

В останній концепції не можна ототожнювати категорії “дані” та “інформація”, тому що дані є виключно фіксацією результату або перебігу процесу. Поки вони відповідним чином незорганізовані, буде відсутнім їхній вплив на управлінську діяльність. У загальному розумінні таку інформацію можна визначити як знання суб'єкта про керований об'єкт і його середовище, про об'єктивно існуючі взаємозв'язки складових елементів системи управління та про якісні та кількісні їх характеристики.

Для органів внутрішніх справ важливим є функціональний підхід, тому що при такому підході до інформації як знання співробітників про правопорушення,

його зв'язки та середовище, де можуть вчинятися правопорушення, співробітник має змогу дійти вірного управлінського рішення.

Дефініції поняття інформації з 50-х років було розроблено чимало, але найбільш важливими для нас є визначення нормативно-правового характеру.

Безпосередньо законодавче визначення поняття інформація міститься у ст. 1 Закону України “Про інформацію”: “інформація – це документовані або привселюдно оголошені відомості про події або явища, що відбуваються в суспільстві, державі і навколишньому природному середовищі” [3]. Також джерелами у визначенні поняття інформації виступають норми *Закону України “Про захист економічної конкуренції”* (ст. 1): “інформація – відомості у будь-якій формі й вигляді та збережені на будь-яких носіях (у тому числі листування, книги, помітки, ілюстрації (карти, діаграми, органіграми, малюнки, схеми тощо), фотографії, голограми, кіно-, відео-, мікрофільми, звукові записи, бази даних комп'ютерних систем або повне чи часткове відтворення їх елементів), пояснення осіб та будь-які інші публічно оголошені чи документовані відомості” [2]; *Закону України “Про телекомунікації”* (ст. 1): “інформація – відомості, подані у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб” [4]; *Цивільного кодексу України* (ст. 200): “інформацією є документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що мали або мають місце у суспільстві, державі та навколишньому середовищі тощо” [11]; низки підзаконних нормативних актів та джерел міжнародного права.

Крім того, ми поділяємо й вважаємо найбільш точною дефініцію поняття інформації, надану О.В. Синєоким, за якою інформація – це відомості про людей, предмети, факти, події, явища і процеси, незалежно від форми їх представлення, що передаються в усний, письмовий чи інший спосіб, у тому числі за допомогою умовних сигналів, технічних засобів і т.д. [12].

Схожа ситуація спостерігається також щодо визначення поняття “інформаційне забезпечення”. Через часте використання цього терміну в суспільних та точних науках дослідники не можуть виробити єдиного підходу до визначення інформаційного забезпечення.

Годун В.М. та Орленко Н.С. визначають інформаційне забезпечення як важливий елемент автоматизованих інформаційних систем обліку, призначений для відображення інформації, що характеризує стан керованого об'єкта і є основою для прийняття управлінських рішень [1].

Одне з найбільш повних, на наш погляд, визначень поняття “інформаційне забезпечення” в управлінні органів внутрішніх справ було запропоноване О.П. Полежаєвим, М.Ф. Савелієм та М.Я. Швецем і полягає в тому, що це поняття відображає комплекс взаємопов'язаних методів, заходів і засобів (науково-методичного, соціально-політичного, техніко-економічного та організаційно-правового характеру), які реалізують створення й функціонування технології процесу збирання, передачі, переробки, зберігання та видачі (відображення), а також використання інформації з метою здійснення ефективної діяльності органів внутрішніх справ у сфері охорони суспільного порядку та боротьби зі злочинністю [7].

На нашу думку, під інформаційним забезпеченням слід розуміти діяльність із розробки, організації функціонування та вдосконалення інформаційно-телекомунікаційних систем, спрямовану на організацію забезпечення суб'єкта сукупністю даних у вигляді систематизованої інформації, яка йому необхідна для виконання покладених на нього завдань та функцій.

Щоб вдосконалити інформаційну складову роботи в ОВС, потрібно здійснювати заходи з удосконалення її інформаційного забезпечення, яке базується на сучасних інформаційних технологіях.

Законом України “Про Національну програму інформатизації” визначено поняття “інформаційна технологія” як цілеспрямовану організовану сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування”. [9]

Відповідно до інформаційних потоків, що склалися в ОВС, рухаються інформаційні потоки, під якими прийнято розуміти сукупність повідомлень по відповідним напрямленням. Практика довела, що відсутність раціональних схем організації інформаційних потоків призводить до великих затрат на підтримку необхідної повноти, достовірності і своєчасності подання інформації. Також українське законодавство не передбачає відповідальності за несвоєчасне й неповне подання інформації через відсутність в ньому відповідних механізмів.

Виходячи з цього, стає зрозумілим, що для безперервного та ефективного управління є необхідною (окрім дотримання інших умов) організація інформаційного процесу, а головним методологічним засобом цієї організації є систематизація інформації.

У зв'язку з цим, набуває важливого значення осмислення інформаційно-телекомунікаційної системи як сукупності всіх видів інформації, необхідної для ефективного функціонування конкретної системи управління, зокрема системи МВС.

Зазначене вище зумовлює потребу розмежовувати такі поняття як “система інформації” та “інформаційна система”. Система інформації являє собою сукупність видів інформації, які використовуються в процесі управління. На відміну від неї, інформаційна система спрямована на задоволення інформаційних потреб управління, що задані нею.

Для того, щоб своєчасно задовольняти потреби ОВС в інформації, були створені певні обліки. Саме в обліках накопичується та систематизується інформація. Обліки дозволяють швидко знайти інформацію і здійснити її детальний аналіз, необхідний для ефективного розслідування злочинів. Ці обліки являють собою своєрідні інформаційні системи, які охоплюють визначені напрями діяльності ОВС.

Закон України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” інформаційна система визначається як організаційно-технічна система, у якій реалізується технологія обробки інформації з використанням програмних і технічних засобів [8].

Поняття “телекомунікаційна система”, яке вказується в тому ж законі, що також становить для нас інтерес, є сукупністю технічних і програмних засобів, призначених для обміну інформацією шляхом передавання, випромінювання або приймання її у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб. [8]

Саме інформаційні та телекомунікаційні системи створюють основу діяльності ОВС та покликані забезпечувати виконання завдань, що покладені на правоохоронні органи.

Закон дає також визначення інформаційно-телекомунікаційної системи як сукупності інформаційних та телекомунікаційних систем, котрі у процесі обробки інформації діють як єдине ціле. [8]

Це визначення ще раз підтверджує думку про те, що поняття “інформаційно-телекомунікаційна система” складається з понять “інформаційна система” та “телекомунікаційна система” та виходить із понять “інформація”, “інформаційно-

телекомунікаційна технологія”, “інформаційне забезпечення”, “система інформації”. Проте визначення, надане в законі, є атрибутивним і не розкриває сутності поняття, а тільки вказує на його складові.

Тому пропонуємо вважати за доцільне запропонувати таке визначення поняття: “інформаційно-телекомунікаційна система” – це масиви інформації, які знаходяться в базах даних та інформаційних технологій, технічних і програмних засобів, що забезпечують її накопичення, зберігання, аналіз, обробку та обмін нею.

Інформаційно-телекомунікаційні системи, які використовуються в ОВС, повинні забезпечити співробітників необхідною, актуальною та систематизованою інформацією, а отже, правильне розуміння цього поняття дасть змогу подальшої розробки і вдосконалення інформаційного забезпечення діяльності з попередження, виявлення, розкриття та доказування злочинів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Годун В.М.* Інформаційні системи і технології в статистиці (2003) / В.М. Годун, Н.С. Орленко [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http : // library.if.ua/books/80.html](http://library.if.ua/books/80.html).
2. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 року № 2210-III (Редакція станом на 11.08.2013) // ВВР. – 2001. – № 12. – Ст. 64.
3. “Про інформацію” : Закон України від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – №48. – Ст.650.
4. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 року // ВВР. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
5. Інформація [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http : // uk.wikipedia.org/wiki/Інформація](http://uk.wikipedia.org/wiki/Інформація).
6. Концепція Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов’язана з боротьбою із злочинністю розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 754-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon3.rada.gov.ua/laws/show/754-2007-p](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/754-2007-p).
7. *Полежаев А.П.* Технические средства и системы управления в органах внутренних дел / А.П. Полежаев, М.Ф. Савелий, Н.Я. Швец. – М., 1986. – 86 с.
8. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 липня 1994 року № 80/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80/94-vr/conv](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80/94-vr/conv).
9. Про Національну програму інформатизації : закон України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-vr](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-vr).
10. *Философский энциклопедический словарь* / под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева, С.М. Ковалева. – М. : Сов. энциклопедия, 1983. – 840 с.
11. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року // ВВР. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
12. *Синеокий О.В.* Основы информационного права и законодательства в области высоких технологий и ИТ-инноваций / О. В. Синеокий. – Харьков: Право, 2011. – 591 с.

Отримано 02.10.2014

## ШЛЯХИ НАЛАГОДЖЕННЯ СИСТЕМИ “ЗВОРОТНОГО ЗВ’ЯЗКУ” МІЖ ПУБЛІЧНОЮ АДМІНІСТРАЦІЄЮ ТА ГРОМАДЯНИНОМ В УКРАЇНІ (ЗА ЄВРОПЕЙСЬКИМ ДОСВІДОМ)

*Стаття присвячена дослідженню проблематики налагодження механізмів взаємодії між державою і громадянином через розвиток інституту адміністративного оскарження дій публічної адміністрації, а саме органів внутрішніх справ України, а також через здійснення недержавного моніторингу за діяльністю публічної адміністрації. Вивчається позитивний досвід Великої Британії та інших країн Європи і США в цій сфері. Зроблено висновок щодо необхідності вдосконалення системи оскарження дій публічної адміністрації, зокрема міліції, та запровадження практик недержавного моніторингу діяльності публічної адміністрації, дієвість яких показала практика застосування в розвинених країнах Європи та США.*

**Ключові слова:** адміністративне оскарження, скарга, публічна адміністрація, поліцейська служба, процедура оскарження, недержавний моніторинг, європейський досвід, Велика Британія.

*Стаття посвящена исследованию проблематики создания механизмов взаимодействия между государством и гражданином в рамках развития института административного обжалования действий публичной администрации, в частности органов внутренних дел Украины, а также в рамках осуществления негосударственного мониторинга за деятельностью публичной администрации. Изучен позитивный опыт Великобритании и других стран Европы и США в данной сфере. Сделан вывод о необходимости усовершенствования системы оспаривания действий публичной администрации, в частности, милиции, и внедрения практик негосударственного мониторинга деятельности публичной администрации, действенность которых показала практика использования в развитых странах Европы и США.*

**Ключевые слова:** административное обжалование, жалоба, публичная администрация, полицейская служба, процедура обжалования, негосударственный мониторинг, европейский опыт, Великобритания.

*Paper is devoted to the research of the range of problems of the “feedback” mechanisms` improvement between the state and citizen by means of the development of the institute of administrative grievances resolution for the misconduct or inaction of the public administration, namely the law enforcement bodies of Ukraine, as well as by the means of non-governmental monitoring of public administration. Positive experience of Great Britain and other countries of Europe and USA in this sphere is studied. The conclusion about the necessity of an improving of the system of challenging acts of public administration, in particular, the police, as well as of an implementation practices of non-state monitoring activities public administration, the effectiveness of which has been shown to use in the developed countries of Europe and the United States, is drawn.*

**Keywords:** administrative grievances, complain, public administration, police service, grievance procedure, non-governmental monitoring, European experience, Great Britain.

Курс на європейську інтеграцію та розбудову цивілізованої демократичної держави вимагає від України підвищення якості управління, яке можливе завдяки запровадженню нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян.

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, в демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою та її органами, створення ефективних механізмів здійснення контролю, судового та несудового, за законністю діяльності органів влади. До прямих переваг адміністративного оскарження над судовим можна віднести його оперативність, меншу формалізованість та економічність [1].

Незважаючи на універсальний характер судового захисту в Адміністративному суді, не менш важливе значення має забезпечення ефективного процесуального механізму захисту прав і свобод людини в межах самої виконавчої влади, тобто за так званою “адміністративною лінією” [2].

Одним із пріоритетних завдань розвитку державності в Україні є послідовна демократизація взаємовідносин органів державної влади та їх посадових осіб з приватними особами з метою охорони їх прав, свобод і законних інтересів, сприяння їх реалізації, дієвого захисту у разі порушення, налагодження механізмів взаємодії між державою і громадянином.

На нашу думку, налагодження дієвої системи “зворотного зв’язку” між державою та громадянином можливо здійснити на кількох рівнях: по-перше, через розвиток інституту адміністративного оскарження шляхом створення ефективного процедури розгляду скарг громадян на неправомірні дії чи бездіяльність публічної адміністрації; по-друге, через запровадження кращих європейських практик недержавного моніторингу діяльності публічної адміністрації.

Питання адміністративного оскарження були предметом науково-теоретичних досліджень таких вчених, як В. Авер’янов, Л. Біла, І. Грибок, С. Ківалов, В. Колпаков, О. Кузьменко, Д. Лученко, В. Тимощук та інших.

В. Авер’янов слушно зауважує, що для мінімізації недоліків адміністративного порядку оскарження є доцільною більша деталізація загальної процедури оскарження, чітке визначення етапів проходження скарги особи, підстав звернення з повторною скаргою, переліку можливих варіантів рішень, прав та обов’язків учасників процедури тощо. Все це необхідно для створення чіткого механізму адміністративного оскарження, запобігання тяганині та зволіканню з боку посадових осіб, уповноважених розглядати скарги громадян [1].

Ківалов С. В. та Біла Л. Р. вважають за доцільне в порядку державно-правового експерименту створити в системах органів виконавчої влади цих сфер окремі спеціальні підрозділи по розгляду скарг громадян, які мають розглядати та вирішувати справи щодо скарг громадян у порядку, наближеному до судового провадження (так звана адміністративна “квазі-юстиція”). Процедурні питання діяльності органів “квазісудової” юстиції мають бути врегульовані Адміністративно-процедурним кодексом України [3].

В. Тимощук дотримується думки, що адміністративний порядок оскарження за умови розумної організації є додатковим і надзвичайно ефективним засобом захисту прав та законних інтересів громадян [4].

Демократизація суспільних відносин в Україні, втілення в практику діяльності правоохоронних органів пріоритету прав, свобод та законних інтересів особи над державними, актуалізують перегляд основної мети їх діяльності, якою повинно стати обслуговування суспільства і його потреб. Досягти цього неможливо

без істотної модернізації взаємовідносин громадян з державними органами, зокрема органами внутрішніх справ.

Відповідно до вимог сьогодення та згідно з положеннями нормативно-правових документів інститут адміністративного оскарження розцінюється як важлива гарантія забезпечення прав громадян і зміцнення законності [5].

Питання підвищення ефективності розгляду скарг посідають чільне місце серед інших проблем МВС України та є важливою складовою діяльності української міліції в роботі над підвищенням довіри суспільства до органів внутрішніх справ.

Вивченням досвіду зарубіжних країн у сфері оскарження дій публічної адміністрації в адміністративному порядку займалися такі вчені: А. Губанов, А. Козирін, Н. Матюхіна, А. Школик, М. Штатіна та ін.

На нашу думку, корисним для нашої системи є вивчення європейського досвіду роботи зі скаргами, а саме Великої Британії – однієї з найдемократичніших країн Європи, яка є батьківщиною конституційного права на звернення громадян. Це право було вперше закріплено юридично у вигляді права на петиції саме в цій країні.

Фундаментальною базою для дослідження питань, що розглядаються, цілком можуть слугувати праці таких англійських вчених, як: Дж. Стюарт, М. Кларк, П. Біркіншоу, М. Сеневіратн, Р. Ролінгс, П. МакКарсі, Г. Сміт, Н. Льюїс, С. Крекнелл, Р. Міллер, А. Сарат, Р. Тітмусс, А. Голдсміт, К. Фрідман, Р. Кренстон, Р. Мерстон, Р. Роуз, М. Каннен, К. Пейтман, Р. Форрест, А. М'юрі, М. Драммонд, Д. Морган, Д. Гайфорд, С. Ліч, Н. О'Лоун та ін.

На всій території Великої Британії існують спеціальні механізми роботи зі скаргами на поліцейську службу. Більшість функцій поліцейських органів здійснюється місцевими поліцейськими підрозділами, які фінансуються державою. Адміністративна діяльність органів поліції знаходиться в компетенції омбудсменів місцевих урядів (Local Government Ombudsmen), але вони не мають права розслідувати справи стосовно поведінки поліцейських.

Механізми підзвітності є суттєвими для будь-якої публічної служби, але для поліцейської служби вони мають дещо додаткові координати. Через свою роль в системі кримінальної юстиції поліція посідає унікальне місце. Для виконання своєї правоохоронної функції у працівників поліції є низка повноважень та засобів, яких не мають звичайні громадяни. Вони мають повноваження здійснювати арешт, позбавляти громадян свободи, здійснювати допит та затримувати. Вони мають можливість обмежувати свободу громадян у такий спосіб, в який це не може зробити будь-який орган. Її повноваження щодо примусу є значними та шлях, яким поліція здійснює свою діяльність, включає значний обсяг дискреційності (дій на власний розсуд). З огляду на це, зовнішній контроль за тим, як застосовуються повноваження, є життєво важливим. Поліцейські мають відповідати за шляхи, якими вони виконують свою роботу, як і будь-які інші державні службовці. Зокрема, поліція має бути підзвітною й для того, щоб була довіра з боку суспільства до служби. Наявність довіри до поліції є суттєвим чинником демократичного суспільства.

Існує трикратна система контролю за діяльністю поліції у Великій Британії, яка складається з Міністерства внутрішніх справ, місцевих органів національної поліції та головних констеблів, тобто начальників поліції (в місті, графстві). Особи констеблів поліції є суб'єктами кримінального права та можуть бути притягнутими до відповідальності за злочини, які вони могли скоїти під час виконання своїх службових обов'язків (включаючи злочин зловживання владою

в публічній установі по загальному праву). Як у випадках і з іншими публічними послугами, особи можуть також подавати цивільні позови щодо збитків проти поліції, наприклад, за особисте ушкодження, завдане працівником поліції. Також існує можливість для осіб подавати позов щодо захисту прав згідно з Human Rights Act (Акт з прав людини), оскільки поліцейська служба є публічним органом та, отже, зобов'язана діяти відповідно до законодавства про права людини. Однак існують механізми для роботи зі скаргами на поведінку поліції, що є важливою складовою демократичного процесу діяльності поліції. Пропонуємо розглянути ці механізми. Ці механізми мають бути достатньо чіткі та зрозумілі, щоб мати довіру з боку суспільства. Задоволення процесом оскарження є важливим для досягнення публічної підтримки поліції.[6]

По всьому світу механізми для роботи зі скаргами проти поліції можуть мати різні форми. Тут може бути повне саморегулювання, коли поліція регулює розслідування щодо скарг без зовнішнього впливу на цей процес. Є й навпаки, системи, коли скаргами проти поліції займається орган, повністю незалежний від поліції, який повністю відповідає за розслідування всіх скарг проти поліції. Також існують гібридні системи, в яких варіюється ступінь внутрішнього та зовнішнього розслідування та цивільний контроль, нагляд та аудит роботи зі скаргами. В деяких з таких гібридних системах функція нагляду здійснюється після проведення внутрішнього розслідування поліцією. При цьому типі системи поліція займається розслідуванням та вирішенням скарг. Функцією органу, який здійснює контроль, є нагляд за процесом з метою визначення, чи був процес справедливим, неупередженим та ретельним та накладені санкції – належними. У системах іншого типу зовнішній елемент забезпечує наглядову функцію, він може включати незалежних експертів, які супроводжують офіцерів поліції при розслідуванні ними скарги.

З кінця 1950-х років питання більш ефективної системи для роботи зі скаргами проти поліції є нагальним питанням у Британії.[7] У ті часи механізм роботи зі скаргами на поліцію базувався на саморегуляції, тобто поліція сама розслідувала скарги. У 1962 році Королівська комісія у справах поліції (Royal Commission on the Police) підняла питання про те, чи має поліція бути відповідальною за розслідування скарг проти своїх колег. З тих пір здійснюється запровадження більшого зовнішнього контролю за скаргами на поліцію у Великій Британії.

На території Англії та Уельсу працює Незалежна комісія у справах скарг на дії поліції (Independent Police Complaints Commission)(ІРСС). Її створено згідно з Актом щодо реформування поліції 2002 року. Свою роботу комісія розпочала у 2004 році, прийшовши на зміну Агенції з питань роботи зі скаргами на дії поліції (Police Complaints Authority). Комісія є автономною неурядовою організацією, тобто не є державною організацією, але підзвітна Парламенту та фінансується за рахунок Уряду. Працює зі скаргами на дії поліції в Англії та Уельсі.

Комісія складається з голови, десяти, які працюють на постійній основі, та двох – на непостійній основі членів комісії. Голова комісії призначається Королевою за рекомендацією Міністра внутрішніх справ, а члени комісії призначаються Міністром внутрішніх справ на п'яти- або трирічний термін. Члени комісії за законом не можуть бути колишніми поліцейськими, бути головою або членом Агенції по боротьбі з особливо небезпечною організованою злочинністю (SOCA), бути колишнім працівником митниці. Вони є публічним, незалежним обличчям Незалежної комісії у справах скарг на дії поліції. Кожен член комісії

також відповідає за ведення справ по певних напрямках: вогнепальна зброя, смертельні випадки при триманні в поліції, діяльність поліції на дорогах, залучення молоді тощо.

Крім того, що комісія наймає своїх власних слідчих для розслідування найбільш серйозних справ, її працівники виконують низку інших функцій. Працівники обробляють більшість скарг, які надходять. Вони записують деталі та здійснюють оцінку справи, потім рекомендують метод розслідування, далі матеріали передаються члену комісії на підписання. Вони також оцінюють звернення громадян стосовно результатів рішень поліцейських розслідувань за скаргами.

Члени комісії приймають рішення щодо індивідуальних справ згідно з делегованими комісії повноваженнями. Комісія засідає кожен місяць, дати засідань вказані на веб-сайті.

Члени комісії здійснюють нагляд за розслідуваннями комісії та працюють над підвищенням довіри громадян до системи оскарження.

Згідно з цією новою системою скарги подаються безпосередньо постраждалою особою або громадянами, які були свідками, наприклад, неналежної поведінки поліцейського. Тобто скарги можуть подаватися третьою стороною від імені скаржника. Скаржники мають можливість подавати скарги прямо до комісії так само, як і до відповідного поліцейського підрозділу.

Існує чотири процедури роботи зі скаргами. Поліція може проводити своє власне розслідування і є положення, згідно з яким розслідування має проводитися під наглядом комісії. Також поліція має повноваження проводити розслідування під керівництвом комісії. Важливим є те, що комісія в змозі проводити свої власні розслідування та задля здійснення цього вона має свою команду слідчих. Існує вимога до поліцейських сприяти розслідуванням, старші поліцейські офіцери є відповідальними за отримання та зберігання доказів по справах, до яких мають стосунок офіцери, які ним підпорядковуються. Комісія є відповідальною за скарги, в яких йдеться про смерть або тяжкі ушкодження. Також вона має повноваження проводити розслідування або нагляд по справах, за якими не було подано скаргу. Залежно від тяжкості справи та суспільного інтересу до неї, комісія вирішує, яку процедуру використовувати по кожній справі.

Існує також положення, за яким скарги можуть вирішуватися неформальним шляхом. Це називається "місцеве вирішення" (local resolution). Ця нова процедура місцевого вирішення дозволяє поліцейському підрозділу звертатися до комісії за дозволом використати місцеве вирішення, а не здійснювати формальне розслідування. Це відбувається тоді, коли немає перспектив отримати необхідні докази, які б підкріплювали скаргу. Здійснення місцевого вирішення схвалюється тоді, коли скарга у разі її доведення не призведе до порушення кримінальної справи або стягнення штрафу у дисциплінарному порядку, або до більш серйозної санкції. Існує намір поширити використання цієї процедури на скарги, наслідком яких у разі їхнього доведення є незначні дисциплінарні стягнення. Також ведеться робота над тим, щоб такі способи, як посередництво та реституційне правосуддя (restorative justice) використовувалися для швидкого та ефективного вирішення скарг на місцевому рівні.

У Шотландії існує своя система оскарження дій поліції. Скарги стосовно кримінальної поведінки з боку поліцейських розслідує Регіональний прокурор (Regional Procurator Fiscal), відповідальний за територію, на якій служить офіцер. Адміністративними скаргами на дії поліції (щодо неналежної поведінки) займається Комісар Шотландії у справах скарг на поліцейських (Police Complaints Commissioner for Scotland). Це автономна неурядова організація, яка здійснює

нагляд за системою обробки скарг некримінального характеру, які подані громадянами проти поліцейських підрозділів у Шотландії.

Вона була створена у 2006 році згідно з Актом щодо поліції, громадського порядку та кримінальної юстиції у Шотландії.

Комісар розглядає тільки скарги некримінального характеру.

В Північній Ірландії прийнята така модель роботи зі скаргами на дії поліцейських, яка містить в собі цілком незалежну систему розслідування. Її вважають "найбільш передовою моделлю нагляду за роботою поліції у всьому світі"[8]. У цій моделі враховані зміни в процесі роботи зі скаргами та потреби щодо підзвітності поліцейської служби. Незалежну комісію з питань скарг на дії поліції було створено у 1998 році відповідно до Поліцейського акту 1998 року щодо Північної Ірландії. У жовтні 2000 року її було замінено на Поліцейського Омбудсмена та створено його новий офіс.

Скарги мають подаватися протягом року після того, як стався інцидент, про який йдеться у скарзі, хоча існує дискреційне повноваження приймати скарги й після закінчення цього терміну. Якщо скарга стосується поліцейської служби взагалі, її направляють головному констеблеві (начальникові поліції графства або міста). Скарги можуть вирішуватись у неформальний спосіб, де це доцільно. В цих випадках справа за згодою скаржника направляється до поліції для роботи з нею. Неформальне вирішення передбачає гнучку та просту процедуру для дрібних скарг, тобто таких скарг, де поведінка, якщо це доведено, не є підґрунтям для кримінальної відповідальності. Зазвичай, місцевий старший офіцер поліції здійснює неформальну обробку, після чого відповідні папери про це направляє Омбудсменові. Вони потім перевіряються на предмет того, чи всі елементи скарги були враховані при її обробці, чи було все здійснено належним чином та чи задоволені сторони, які стосуються скарги, результатом її вирішення. Неформально, зазвичай, вирішуються скарги, пов'язані зі звинуваченнями в порушеннях обов'язків та неввічливостю.

У разі, якщо скарга не підпадає під неформальне вирішення, проводиться розслідування працівниками офісу Омбудсмена. Кожен слідчий має такі ж самі повноваження для проведення розслідування, як і поліцейський. Слідчі можуть отримувати ордер на обшук, свідчення, вилучати майно та здійснювати арешт. Поліція зобов'язана за вимогою надавати слідчим матеріали, а також охороняти місце злочину та сприяти роботі офісу. Будь-які обмеження або перешкоджання роботі офісу Омбудсмена є кримінальним злочином. Розслідуванню підлягає близько однієї третини скарг.

Після проведення розслідування, у разі наявності доказів здійснення поліцейським кримінального або дисциплінарного правопорушення, можуть бути винесені рекомендації щодо здійснення належного кримінального провадження або вжиття заходів дисциплінарного характеру. У разі, якщо Омбудсмен відхиляє скаргу, він має обґрунтувати своє рішення. Рішення Поліцейського Омбудсмена є остаточним. Хоча в тому разі, якщо стане доступною нова інформація, яку скаржник з важливих підстав не міг мати, Омбудсмен може розпочати нове розслідування.

У всіх трьох системах Великої Британії моделі працюють незалежно від інших систем незалежного розслідування скарг на послуги місцевих і центральних органів влади. Таким чином, ця система є специфічною та немає потреби інтегрувати її до головної лінії системи Омбудсмена. Це не є дивним, оскільки у фокусі систем роботи зі скаргами на поліцейських перебуває індивідуальна поведінка офіцерів, а не більш загальні адміністративні процеси, розслідування

яких здійснюють інші омбудсмени публічного сектора. Незважаючи на це, механізми відповідають визначеним критеріям системи Омбудсмена передусім у частині незалежності та доступу.

На нашу думку, не є прийнятним те, щоб скарги на поліцейських розглядала сама поліція (міліція). Найважливішою системою оскарження дій міліції, форми контролю правоохоронців в Україні у вигляді громадських рад або служб внутрішньої безпеки себе не виправдали.

Тому вважаємо за доцільне створити в Україні нову і дійсно незалежну від силовиків систему оскарження шляхом створення органу (комісії) для роботи зі скаргами громадян на послуги міліції. Найбільш близькою та оптимальною для України вважаємо модель Незалежної комісії у справах скарг на дії поліції (Independent Police Complaints Commission) (ІРСС), яка з 2004 р. працює в Англії та Уельсі. Вона є автономною неурядовою організацією, але підзвітна Парламенту та фінансується за рахунок Уряду.

Важливою складовою налагодження зворотного зв'язку між суб'єктами надання публічних послуг, зокрема поліцією, та їх отримувачами вважаємо за провадження в Україні кращих європейських практик недержавного моніторингу діяльності публічної адміністрації.

За європейським досвідом до них належать такі:

- “таємний клієнт” (“Mystery Shopping”);
- інструменти моніторингу та оцінювання публічних послуг (M&EPS);
- “сторожові пси” (“Watchdogs”);
- швидке оцінювання через Інтернет-ресурси та краудсорсинг (“Crowdsourcing”).

Таємний клієнт – один з найбільш ефективних видів досліджень якості публічних послуг, який спрямований на виявлення недоліків процесу обслуговування клієнта. Таємні клієнти – це спеціально навчені та проінструктовані люди, які відвідують заклад під виглядом звичайного клієнта. Зазначена практика є надзвичайно поширеною в країнах Європи [9].

За рекомендаціями Всесвітнього альянсу громадської участі (World Alliance for Citizen Participation, CIVICUS) до основних інструментів моніторингу та оцінювання публічних послуг належать: звіти за результатами опитування зацікавлених сторін (Stakeholder Surveys); системи оцінювання задоволення громадян (Citizen Report Cards); системи оцінювання “голосу громади”; соціальні аудити (Social Audits) [10].

У Європі та США громадський контроль здійснює певний тип організацій, які називаються “сторожові пси” (“watchdogs”), а те, чим вони займаються, – watchdog activity (сторожова діяльність). Як правило, “сторожовими псами” називають незалежні ЗМІ, які покликані контролювати владу, зокрема, аналізувати ефективність політики уряду в певній сфері, розкривати корупційні схеми, виявляти та доносити до громадян випадки зловживання владою та чиновницького свавілля. Серед європейських “сторожових псів” – польська Асоціація лідерів локальних громадських груп [11].

Краудсорсинг (англ. *crowdsourcing*, від *crowd* – “натопн”, *sourcing* – “використання ресурсів”) – процес залучення до розв'язання певних завдань за допомогою новітніх комунікаційних технологій значної кількості осіб, які не поєднані жодною системою [12]. Краудсорсинг виник з розрахунку на передбачуване бажання споживачів безкоштовно або за невелику ціну поділитися своїми ідеями з компанією виключно через бажання побачити ці ідеї втіленими у життя [13].

На сьогодні ні в кого не викликає сумнівів той факт, що діяльність публічної адміністрації в Україні потребує докорінних та рішучих змін, зокрема, з точки зору прозорості та підзвітності громадянам. Налагодження дієвої взаємодії між громадськістю та суб'єктами надання публічних послуг, зокрема міліцією, сприятиме процесу оновлення суспільства та прогресу за напрямом побудови правової розвиненої держави та запровадження цінностей розвинених європейських держав. З цією метою ми акцентуємо увагу на необхідності вдосконалення системи оскарження дій публічної адміністрації, зокрема міліції, та запровадження практик недержавного моніторингу діяльності публічної адміністрації, дієвість яких показала практика застосування в розвинених країнах Європи та США.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Авер'янов В.Б.* Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В.Б. Авер'янов. – К., 2003. – С. 221.
2. *Іващенко О.Ю.* Оскарження адміністративних послуг в Україні та Великій Британії (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.Ю. Іващенко. – К., 2012. – 234 с.
3. *Ківалов С.В.* Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла. – Одеса : Юрид. л-ра, 2002. – С. 302
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : Зарубіжний досвід і пропозиції для України / І.Б. Коліушко (від. ред.), В.П. Тимошук (авт.-упоряд.). – К. : Факт, 2003. – С. 83.
5. Виконавча влада і адміністративне право / за загальною редакцією В.Б. Авер'янова. – Київ : Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – С. 202.
6. *Goldsmith A.* Civillian Oversight of Policing : Governance, Democracy and Human Rights / A. Goldsmith, C. Lewis. – Hart Publishing, 2000. – P. 331.
7. *Goldsmith A.* Complaints against the Police : the Trend to External Review / A. Goldsmith, M. Maguire. – Clarendon Press, 1991. – P. 177.
8. *Smith G.* The Police Complaints Commission : Independent From Whom? / G. Smith // Criminal Justice Matters. – 2002. – № 47. – P. 4–13.
9. Mystery Shopping Providers Association Europe (MSPA Europe) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mspa-eu.org/en/news.html>.
10. Monitoring & Evaluating Public Services / World Alliance for Citizen Participation (CIVICUS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pgexchange.org/>.
11. Association of Leaders of Local CivicGroups [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://watchdog.org.pl/>.
12. Crowdsourcing and Crowdfunding [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.crowdsourcing.org/>.
13. *Wise S.* Collective Intelligence in the Public Sector : Crowdsourcing through Multi-stakeholder Networks – *Entrepr. Pract. Rev* / S. Wise. – 2012. – P. 39.

Отримано 28.07.2014

**Ю.Я. Касараба,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

## **ПРОЦЕСУАЛЬНІ ФУНКЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ: АНАЛІЗ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ**

*На сьогодні питання про один із основних інститутів адміністративного процесуального права – адміністративне судочинство, постає досить гостро. У статті проаналізовано процесуальні функції в адміністративному судочинстві в Україні, досліджено погляди різних учених на класифікацію цих функцій, наголошено на важливості процесуальних функцій для захисту прав і свобод громадян. Зроблено висновок про те, що за допомогою процесуальних функцій здійснюється пізнання руху адміністративної справи до вирішення її по суті і розв'язання суспільно-правового конфлікту з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських повноважень (у т. ч. делегованих).*

**Ключові слова:** адміністративно-процесуальне право, адміністративне судочинство, процесуальні функції, суб'єкти процесуальних функцій.

*На сегодняшний день вопрос об одном из основных институтов административного процессуального права – административное судопроизводство, стоит достаточно остро. В статье проанализированы процессуальные функции в административном судопроизводстве в Украине, исследованы взгляды разных ученых на классификацию этих функций, подчеркнута важность процессуальных функций для защиты прав и свобод граждан. Сделан вывод о том, что с помощью процессуальных функций осуществляется отслеживание продвижения административного дела до решения его по сути и решения социально-правового конфликта с органами государственной власти, органами местного самоуправления, их служебными и должностными лицами, другими субъектами при осуществлении ими властных управленческих полномочий (в т.ч. делегированных).*

**Ключевые слова:** административно-процессуальное право, административное судопроизводство, процессуальные функции, субъекты процессуальных функций.

*Nowadays an issue about one of the main institutions of the administrative procedural law administrative proceedings is actual. Paper analyzes the procedural functions in administrative proceedings in Ukraine, studies the views of various scholars about the classification of these functions, the importance of procedural functions to protect the rights and freedoms of citizens. The conclusion is drawn that using of procedural functions by tracking the promotion of administrative proceedings to resolve them in fact and the socio-legal conflict with state authorities, bodies of local self-government, utilities, public officials and other participants in the realization of the office (including delegated).*

**Keywords:** administrative and procedural law, administrative legal proceedings, procedural functions, subjects of procedural functions.

На сьогодні питання про один із основних інститутів адміністративного процесуального права – адміністративне судочинство стоїть досить гостро. Це пояснюється багатьма факторами, зокрема проведеною судовою реформою в Україні, яка переслідує мету створення такого законодавства, яке б відповідало потребам сучасного суспільства і визнаним міжнародним стандартам у сфері прав людини. Основою для побудови демократичної політичної системи та конкурентної ринкової економіки є чесна і справедлива судова система. Очевидним є те, що така система в Україні відсутня. Станом на кінець 2013 року судам довіряли лише 19 % громадян, не довіряли – 71,3 % [1].

Стаття 55 Конституції України закріпила гарантію судового захисту прав і свобод людини і громадянина, а також право кожного на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Займенник “кожному” означає, що право на захист забезпечується будь-якій особі. Також ця норма відображена в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України), зокрема пункт 4 статті 6 КАС України регламентує право на розгляд справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом. Причому захисту підлягають будь-які права і свободи людини і громадянина, в якому б документі вони не були закріплені – в Конституції, законах, інших нормативно-правових актах.

Адміністративне судочинство є важливим адміністративно-правовим засобом забезпечення і захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій. Розглядаючи адміністративне судочинство, неможливо не торкнутися його процесуальних функцій.

На жаль, нині немає комплексного підходу до дослідження процесуальних функцій саме в адміністративному судочинстві і підтримання ідеї щодо необхідності вироблення єдиної концепції процесуальних функцій у різних видах судочинства, що об'єднуватиме їх в межах науки процесуального права й надаватиме змогу досліджувати їх як загальний об'єкт пізнання, що й зумовлює актуальність піднятої в цій статті проблематики.

Дослідження питань щодо місця і ролі процесуальних функцій в системі адміністративного судочинства, дотримання конституційних принципів спричинено необхідністю визнання й послідовного закріплення в національному законодавстві міжнародно-правових норм і стандартів вирішення правових спорів.

Проблемні питання в адміністративному судочинстві, які наближені до обраної тематики, були предметом поглибленого вивчення в низці монографічних та інших джерел таких науковців, як Вовка П.В., Кобилянського К.М., Сіліча І.І., Трегубова Е.Л., Андруневчина О.М., Бачуна О.В., Діткевича І.І., Бевзенко В.М., Котенка В.М., Анпілогова О.В., Іщука О.С., Лаптева С.С., Будзана Л.Д., Зайця В.С., Гордєєва В.В., Дубенко О.М., Потапенка С.В., Тимченка Г.П., Шевцова Н.В., Рогачевої О.С., Тюріної А.А. та інших.

Термін “функція” походить від лат. *functio* (виконання, здійснення) й означає “діяльність, обов'язок, роботу, призначення” [2]. У юридичній науці функція найчастіше ототожнюється з основними напрямками відповідної діяльності.

Процесуальні функції становлять напрями процесуальної діяльності суб'єктів у відповідному виді судочинства. У юридичній літературі неодноразово зверталася увага на те, що важливо не змішувати функції та зміст процесуальної діяльності.

Функції відображають напрями цієї діяльності, а не сам набір процесуальних дій, які складають її зміст [3, с. 11]. Таким чином, процесуальні функції – це напрями процесуальної діяльності, котрі не можна зводити до сукупності складових їй процесуальних дій та функцій (повноважень) конкретного суб'єкта процесуальної діяльності.

На думку Н.А. Костоглод, процесуальні функції можна визначити як врегульовані адміністративно-процесуальним законодавством напрями процесуальної діяльності її учасників, які обумовлені призначенням та змістом адміністративного судочинства [4, с. 160]. Ю.М. Грошевий вважає, що процесуальні функції – це виражені в законі основні напрями процесуальної діяльності, що здійснюються з метою реалізації завдань судочинства суб'єктами, уповноваженими на ведення процесу або наділеними правами для

активної участі у справах з метою захисту своїх законних інтересів [5, с. 23].

Слід зауважити, що в юридичній літературі немає єдиної точки зору щодо класифікації функцій адміністративного судочинства. Більшість учених виділяє функцію захисту як основну процесуальну функцію адміністративного судочинства. Ця функція розглядається як процесуальна діяльність суб'єктів по захисту прав та інтересів учасників адміністративного судочинства, характеризується цілями, які відповідають статусу суб'єкта, і здійснюється відповідними суб'єктами у формах і способах, які передбачені законом [6, с. 18].

Складність тут пов'язана із визначенням суб'єкта. Усі учасники адміністративного судочинства певним чином мають право захищати свої законні права та інтереси. Чи то до функції захисту відноситься лише діяльність особи, щодо якої ведеться провадження у справі, адміністративного відповідача та їх представників? Гадаємо, що обґрунтовано вести мову про те, що функцію захисту здійснює особа, щодо якої ведеться провадження у справі, адміністративний відповідач та її представники.

Якщо з приводу функції захисту сумнівів майже немає, то про виділення другої функції ведуться активні дискусії. Так, наприклад, О.С. Рогачева зазначає, що в адміністративно-юрисдикційному процесі так само, як і в кримінальному існує дві функції: обвинувачення і захисту [7, с. 67], а А.А. Тюріна виділяє в адміністративно-юрисдикційному процесі функцію адміністративного переслідування. При чому слід зауважити, що мова йде виключно про провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Існують й інші точки зору щодо назви цієї функції. Так, О.В. Гречкіна пропонує використовувати як процесуальну функцію щодо адміністративної юрисдикції, яка включає в себе діяльність з вирішення адміністративно-правових конфліктів, термін “адміністративний розгляд” [8, с. 50].

Крім цих двох функцій, окремі вчені виділяють і третю – вирішення справи, яка реалізується судом як незалежним арбітром. І хоча така концепція здобула визнання в кримінальній процесуальній теорії, широке розуміння категорій “обвинувачення” і “захист”, а також специфічний характер адміністративного судочинства, зумовлений сферою публічно-правових відносин, спонукають зробити висновок про можливість оперування в такому судочинстві однойменними процесуальними функціями. Адже, як наголошує А. І. Бітов, “адміністративне судочинство є одним з провідних інститутів, покликаних захищати порушені органами виконавчої влади права та свободи людини і громадянина, але при цьому воно нерозривно пов'язане зі змістом і принципами сучасної правової державності” [9, с. 330].

Необхідно звернути увагу, що процесуальні функції в адміністративному процесі потрібно розглядати не як окремих інститут, а як правову категорію, завдяки якій формується уявлення про напрями діяльності його суб'єктів. Як зазначає В.М. Гошовський, "сам адміністративний процес має встановлену законом процесуальну форму, ґрунтується на певних процесуальних засадах, складається із певних етапів – стадій, в ньому беруть участь певні особи, він не є синтетичним явищем інших процесів і його можна розглядати з точки зору необхідності вироблення найбільш ефективного порядку розгляду юридичних справ й реформування системи адміністративно-процесуального права. Під час адміністративно-юрисдикційної діяльності її учасниками виконуються певні процесуальні функції, обумовлені роллю кожного із них в цьому конкретному адміністративно-деліктному процесі" [10, с. 9].

Такий підхід, на нашу думку, у повній мірі відповідає загальноновизнаній позиції, що завдяки категоріям наука фіксує найбільш загальні властивості, зв'язки і відношення речей, закономірності розвитку, які діють у природі, в суспільстві і в людському мисленні.

Враховуючи те, що процесуальні функції відображають напрями діяльності їх суб'єктів з поступовим рухом до вирішення завдань адміністративного судочинства, основні властивості характеру такої діяльності, обумовлюють виникнення і розвиток адміністративних процесуальних правовідносин. Сутнісні ознаки процесуальних функцій підтверджують те, що вони є взаємообумовленими, існують паралельно до завершення адміністративного провадження, сприяючи його поступальному розвитку. Виникнення процесуальної функції в суб'єкта адміністративного судочинства прямо пов'язано з метою його залучення до таких правовідносин.

Проведений аналіз показує, що суб'єктами процесуальних функцій в адміністративному судочинстві виступають:

1) суб'єкти функції відстоювання позовних вимог (позивач, його представник, третя особа із самостійними вимогами, третя особа без самостійних вимог, їх представники);

2) суб'єкти функції захисту від позовних вимог (відповідач, його представник, третя особа без самостійних вимог, її представник);

3) суд як суб'єкт вирішення адміністративної справи (правосуддя).

Перші дві групи суб'єктів можна класифікувати за наявністю матеріально-правової і процесуально-правової зацікавленості. Для участі в адміністративному провадженні суб'єкти процесуальних функцій повинні мати адміністративну процесуальну правосуб'єктність, яка складається із міри нормативно окреслених та доступних суб'єкту правових можливостей (правоздатність) та міри можливостей суб'єкта власними діями реалізувати доступний йому правовий ресурс (дієздатність), вступивши до адміністративних процесуальних правовідносин. Ця правосуб'єктність проявляється при виконанні процесуальних функцій суб'єктами адміністративного судочинства.

Таким чином, за допомогою процесуальних функцій здійснюється пізнання руху адміністративної справи до вирішення її по суті і розв'язання суспільно-правового конфлікту з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських повноважень (у т. ч. делегованих). Очевидно, що в адміністративному судочинстві процесуальні функції мають свої особливості в порівнянні з процесуальними функціями в інших видах судочинства.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Підсумки 2013 року – громадська й експертна думка. Дослідження проведене Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” та соціологічною службою Центру Разумкова, опубліковані 27 грудня 2013 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.dif.org.ua/ua/events/pidsumki-2013-roku-gromadska-i-ekspertna-dumka.htm](http://www.dif.org.ua/ua/events/pidsumki-2013-roku-gromadska-i-ekspertna-dumka.htm).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови : [2-е вид.] / голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
3. *Мотовиловкер Я.О.* Основные уголовно-процессуальные функции / Я.О. Мотовиловкер. – Ярославль : Изд-во ЯГУ, 1976. – 94 с.
4. *Костоглод Н.А.* К вопросу о процессуальных функциях в административном судопроизводстве / Н.А. Костоглод // Научный поиск. Экономика. Управление. Право : материалы третьей науч. конф. аспирантов и докторантов / отв. за вып. С. Д. Ваулин ; Юж.-Урал. гос. ун-т. – Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2011. – С. 159–162.
5. *Грошевий Ю.М.* Проблеми удосконалення законодавства, що регулює кримінально-процесуальну діяльність / Ю.М. Грошевий // Вісник Академії правових наук. – 2003. – № 2–3. – С. 695.
6. *Тюрина А.А.* Функция защиты в административно-юрисдикционном процессе : монография / А.А. Тюрина. – М. : Городец, 2009. – 128 с.
7. *Рогачева О.С.* Административно-правовой статус адвоката в производстве по делам о нарушениях законодательства о налогах и сборах : монография / О.С. Рогачева. – Воронеж : Изд-во Воронежского государственного университета, 2003. – 312 с.
8. *Гречкина О.В.* Административная юрисдикция в сфере таможенного регулирования : монография / О.В. Гречкина. – М. : Издательство : Юрлитинформ, 2010. – 296 с.
9. *Бітов А.І.* Характеристика процесуальної форми адміністративного судочинства / А.І. Бітов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.archive.nbuv.gov.ua](http://www.archive.nbuv.gov.ua).
10. *Гошовський В.М.* Функція захисту в адміністративно-деліктному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Гошовський. – К. : ДНДІ МВС України, 2010. – 21 с.

Отримано 18.08.2014

УДК 343.1:351.741(477)

**І.І.Кагляк,**  
здобувач Державного  
науково-дослідного інституту МВС України

## **РОЛЬ ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ОВС УКРАЇНИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ДОСУДОВОГО СЛІДСТВА**

*У статті на підставі аналізу нормативно-правових актів, які регламентують діяльність органів досудового розслідування системи МВС України, визначено роль організаційно-методичних підрозділів в системі управління органами досудового слідства. Обґрунтовано, що в системі управління органами досудового розслідування організаційно-методичні підрозділи є тією основною структурою, за допомогою якої здійснюються основні управлінські функції, зокрема, планування, організації, мотивації та контролю. Охарактеризовано особливості здійснення вказаних функцій.*

**Ключові слова:** органи досудового розслідування, організаційно-методичні підрозділи, функції управління, планування, організація, мотивація, контроль.

*В статье на основании анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность органов досудебного расследования системы МВД Украины определена роль организационно-методических подразделений в системе управления органами досудебного следствия. Обосновано, что в системе управления органами досудебного расследования организационно-методические подразделения являются той основной структурой, с помощью которой осуществляются основные управленческие функции, в частности, планирования, организации, мотивации и контроля. Охарактеризованы особенности осуществления указанных функций.*

**Ключевые слова:** органы предварительного расследования, организационно-методические подразделения, функции управления, планирование, организация, мотивация, контроль.

*In the paper on the basis of an analysis of normative legal acts, regulating the activities of the bodies of pre-trial investigation MIA of Ukraine the role of organizational-methodical units in the control system of preliminary investigation authorities is defined. It is proved that the system of management bodies of preliminary investigation of the organizational and methodical units is the main structure, with the basic management functions, in particular, planning, organization, motivation and control. It is characterized by the features of the implementation of these functions.*

**Keywords:** bodies of preliminary investigation, organizational-methodical units, functions of management, planning, organization, motivation and control.

Реформування органів внутрішніх справ поставило на порядок денний питання про удосконалення діяльності системи досудового слідства, у тому числі організаційно-методичних підрозділів. Незважаючи на той факт, що організація роботи органів досудового слідства досліджувалася у наукових працях О.М. Бандурки, М.Г. Вербенського, І.В. Зозулі, В.В. Ковальської, В.О. Криволапчука,

А.М. Куліша, О.А. Мартиненка, О.М. Музичука, І.М. Шопіної, О.Н. Ярмиша та інших авторів, проблематика діяльності організаційно-методичних підрозділів органів досудового розслідування досліджена ще недостатньо. Вказане обумовлює актуальність та новизну цієї статті, метою написання якої є визначення ролі організаційно-методичних підрозділів органів досудового розслідування в системі управління органами досудового слідства.

Статтею 3 Конституцією України передбачено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1].

Однією з ланок правоохоронної системи України, на яких покладено захист життя, здоров'я, прав і свобод громадян, їх власності, природного середовища, інтересів суспільства і держави від будь-яких протиправних посягань, є міліція як державний озброєний орган виконавчої влади, як це зазначено у статті 1 Закону України "Про міліцію" [2].

Для виконання однієї із численних функцій, а саме кримінальної процесуальної, у структурі системи Міністерства внутрішніх справ України та його територіальних органів створені органи досудового розслідування, які згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України (далі – КПК України) забезпечують досудове розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до їх підслідності, що закріплено Положенням про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України (далі – Положення про органи досудового розслідування МВС України) [3].

Згідно з Конституцією України, діяльність органів досудового слідства здійснюється під наглядом прокурора (стаття 121 [1]) і обмежена контролем суду (статті 29–31, 55 [1]). Полягає у збиранні, перевірці та оцінюванні доказів, вжитті інших заходів щодо встановлення обставин злочину; осіб, які його вчинили; характеру і розміру збитків, завданих злочинцем; виявлення та усунення обставин, що сприяли його вчиненню. Значення досудового розслідування полягає в підготовці кримінального провадження для розгляду в суді, тобто в забезпеченні належного здійснення правосуддя.

Статтею 9 КПК України запроваджено, що досягнення притаманних для досудового розслідування цілей здійснюється на підставі його функціонального призначення та властивих йому завдань, що полягають у всебічному, повному і неупередженому дослідженні обставин кримінального провадження, виявленні як тих обставин, що викривають, так і тих, що виправдовують підозрюваного, обвинуваченого, а також обставин, які пом'якшують чи обтяжують його покарання, надання їм належної правової оцінки та забезпечення прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень [4].

На цей час діяльність органів досудового розслідування в системі МВС України та його територіальних органів здійснюється на підставі наказу МВС України від 09.08.2012 № 686, яким затверджені Положення про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України; Положення про Головне слідче управління МВС України (далі – Положення про ГСУ МВС України); Типове положення про слідче управління (відділ) ГУМВС (УМВС) в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті (далі – Положення про слідче управління); Типове положення про слідчий відділ (відділення) міського, районного, лінійного управління (відділу); Інструкція з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України (далі – Інструкція) [5].

Структура органів досудового розслідування в системі міліції України складається з Головного слідчого управління МВС України (далі – ГСУ МВС України); слідчих управлінь (відділів) головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті (далі – слідчі управління ГУМВС (УМВС) України); слідчих відділів (відділень) міських, районних, лінійних управлінь (відділів) головних управлінь, управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті (далі – слідчі підрозділи територіальних органів внутрішніх справ) [3].

Очолюють органи досудового розслідування: у МВС України – начальник ГСУ МВС України; у ГУМВС (УМВС) України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті – перші заступники начальників ГУМВС (УМВС) України – начальники слідчих управлінь (відділів); у територіальних органах внутрішніх справ – перші заступники начальників територіальних органів внутрішніх справ – начальники слідчих відділів (відділень) [3].

Категорії службових осіб органів досудового розслідування ОВС України, відповідно до Положення про органи досудового розслідування МВС України, підрозділяються на: слідчого як службову особу, яка посідає відповідальне становище в системі правоохоронних органів і наділена спеціальними, лише їй притаманними повноваженнями в кримінальному провадженні; слідчого-методиста як працівника організаційно-методичного підрозділу, який надає практичну і методичну допомогу в організації роботи органів досудового розслідування; слідчого-криміналіста, основним завданням якого є надання практичної і методичної допомоги слідчим у розслідуванні тяжких та особливо тяжких злочинів; службову особу, відповідальну за перебування затриманих; помічника слідчого [3].

Таким чином, безпосередньою службовою особою органів внутрішніх справ, яка уповноважена в межах компетенції, передбаченої КПК України, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень, є слідчий, який, згідно з Положенням про органи досудового розслідування МВС України, під час досудового розслідування самостійно приймає процесуальні рішення, за винятком випадків, коли законом передбачено одержання вмотивованого рішення слідчого судді, суду або згоди прокурора, і є відповідальним за законне і своєчасне виконання цих рішень [3].

Вказана передумова ґрунтується на засадах КПК України. Так, стаття 40 передбачає, що слідчий, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог цього Кодексу, є самостійним у своїй процесуальній діяльності, втручання в яку осіб, що не мають на те законних повноважень, забороняється [4].

Таким чином, слідчий як особа кримінального процесу є важливою ланкою системи правосуддя в Україні. Завдяки наданим повноваженням та покладеним обов'язкам, незалежність слідчого передбачає самостійність в прийнятті рішень. Проте, як було зазначено вище, діяльність слідчого здійснюється під наглядом прокурора та обмежена контролем суду. Покладені на нього повноваження передбачають значний обсяг проведення процесуальних слідчих дій як особисто, так і через доручення оперативним підрозділам (стаття 40 КПК України [4]). В останньому випадку слідчий продовжує нести процесуальну відповідальність за проведення працівником оперативного підрозділу на підставі доручення тих чи інших слідчих дій, бо лише “користується повноваженнями слідчого” (стаття 41 КПК України [4]) і не має процесуального статусу слідчого стосовно самостійності та незалежності. Іншими словами, у разі неповного або некваліфікованого вико-

нання доручення працівником оперативного підрозділу слідчий повинен вказати допущені недоліки та зобов'язати виконати покладене завдання, як належно та в повному обсязі. Таким чином, слідчий під час проведення досудового розслідування керує діями працівника оперативного підрозділу через надання доручення щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій і, разі необхідності, виправляє допущені ним помилки та недоліки.

Проте сам слідчий, завдяки об'єктивним та суб'єктивним факторам, може допускати порушення як процесуального законодавства в ході досудового розслідування, так і в інших сферах професійної діяльності. Зазначене може бути пов'язано, з одного боку, з низькою професійною підготовкою конкретного слідчого, недостатнім досвідом, великим навантаженням та відсутністю навичок правильного розставляння пріоритетів, іншими психологічними особливостями, а з іншого, з умисним допущенням слідчим корупційних діянь.

На цей час вказані фактори погіршились за рахунок зниження професійного досвіду як слідчих, так і керівників слідчих підрозділів територіальних органів. Так, аналітичними дослідженнями встановлено, що середній вік слідчих в районних ланках ОВС України в Харківській області складає – 25–27 років, водночас середній стаж роботи на посадах слідчих не перевищує 5 років. Значно омолодився і керівний склад керівників слідчих підрозділів територіальних органів внутрішніх справ, який на цей час у середньому складає 35 років [6]. Крім того, введення нового КПК України та нерозмежування до цього часу незначних кримінальних правопорушень і тих, що дійсно потребують проведення досудового розслідування, призвели до необґрунтовано значного навантаження слідчого. Так, станом на грудень 2014 року у провадженні одного слідчого ОВС в Харківській області щомісячно знаходиться 133 кримінальних провадження [6].

З метою попередження порушення кримінального процесуального законодавства при провадженні досудового розслідування та корупційних діянь; організації роботи органів досудового розслідування з урахуванням вимог сучасної державної політики; підвищення професійної підготовки та кваліфікації слідчого законодавством закріплено процесуальне керування слідчим з боку прокурора як наглядацького органу (стаття 121 Конституції України [1]), так і керівника слідчого підрозділу (стаття 39 КПК України [4]).

Проте нагляд з боку прокуратури, як правило, спрямований не на профілактику недопущення слідчим порушень норм процесуального кримінального законодавства чи інших пов'язаних з ним нормативних актів, а виключно на виявлення цих порушень для подальшого відповідного реагування карального характеру.

Як уже зазначалося вище, безпосередньо управління роботою слідчого покладено на керівника слідчого підрозділу, який організовує здійснення досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності слідчих органів внутрішніх справ. Водночас на керівникові слідчого підрозділу покладені і інші функції управлінського характеру, у тому числі: організація роботи слідчого підрозділу в цілому, враховуючи його кадрове, технічне та ін. забезпечення, планування, контроль та аналіз діяльності як окремого слідчого, так і підрозділу в цілому, зокрема, на підставі статистичних даних, організація взаємодії з іншими структурними підрозділами ОВС та правоохоронними і судовими органами взагалі та ін., що викликає труднощі в індивідуальній роботі з кожним окремим слідчим.

Враховуючи такі управлінські функції як аналіз, методична та статистична робота, планування, координація діяльності органів досудового розслідування

на відомчому та міжвідомчому рівні, об'єктивно не можуть виконуватись однією людиною, тобто керівником органу, для виконання зазначених задач в системі управління органами досудового розслідування існують організаційно-методичні підрозділи, на які, з одного боку, покладені завдання, пов'язані з організаційною діяльністю, яка складається з перелічених управлінських функцій, з іншого – методичні. Остання функція, яка передбачає постійне ведення кодифікації чинного законодавства та систематичне доведення до слідчих його змін, у тому числі за допомогою сучасних систем комунікаційного зв'язку та отримання інформації, проведення занять зі слідчими в системі службової підготовки, узагальнення слідчої та судової практики, а також позитивного практичного досвіду в розслідуванні кримінальних правопорушень (пункт 2.11 Інструкції [7]), притаманна лише зазначеному підрозділу.

У системі управління органами досудового розслідування – підрозділ, на який покладені завдання організаційного, контрольного, методичного характеру, були сформовані майже з початку створення органу досудового слідства в структурі органів внутрішніх справ ще за часів УРСР (наказ від 05.08.2974 № 540), та в подальшому – у незалежній Україні (накази від 25.11.1992 № 745, від 31.10.2002 № 1100, від 25.12.2003 № 1600, від 20.02.2006 № 160, від 31.03.2008 № 160, від 15.06.2011 № 336, та діючий наказ від 09.08.2012 № 686).

Так, на підставі Інструкції, для забезпечення належного контролю за організацією роботи слідчих підрозділів територіальних органів МВС України, надання їм практичної та методичної допомоги в досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень в слідчому управлінні (відділі) ГУМВС (УМВС) утворені організаційно-методичні підрозділи (далі – ОМП) [7], які згідно з Положенням про слідче управління є обов'язковим структурним підрозділом слідчого управління [8].

Положенням про ГСУ МВС України за цією ланкою закріплено загальне організаційно-методичне керівництво діяльністю органів досудового розслідування в системі органів внутрішніх справ України з метою забезпечення всебічного, повного та неупередженого досудового розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність [9].

Для повноцінного виконання покладених на організаційно-методичний підрозділ завдань, на практиці його робота будується на розподілі за аналітично-зональним принципом.

За слідчими-методистами так званого аналітичного сектору закріплені конкретні напрями діяльності. Наприклад, такі напрями як стан розкриття та розслідування кримінальних правопорушень у сфері незаконного обігу наркотичних засобів; кримінальних правопорушень, учинених стосовно народних депутатів України, депутатів місцевих рад, працівників засобів масової інформації, працівників органів прокуратури та суду; учинених неповнолітніми або за їх участю; іноземцями або щодо них; правопорушення, пов'язані зі зброєю та вибухівкою; порушення процесуальних строків досудового розслідування тощо. До їх повноважень, в межах закріплених ліній діяльності, як правило, належать: здійснення контролю за організацією роботи слідчих підрозділів і проведення ними досудового розслідування, підготовка письмових рекомендацій щодо вдосконалення форм і методів керівництва підрозділами за конкретними напрямками; надання допомоги і перевірка роботи слідчих підрозділів, здійснення заходів щодо усунення недоліків і підвищення рівня слідчої роботи на місцях, контроль за їх виконанням; вивчення передового досвіду і наукових методів розслідування кримінальних правопорушень, унесення пропозицій керівництву органів досудо-

вого розслідування про необхідність їх узагальнення, розповсюдження, упровадження в практичну діяльність; вивчення слідчої практики, організації і результатів слідчої роботи, внесення керівництву органів досудового розслідування пропозицій щодо вдосконалення організації діяльності слідчих підрозділів у тій чи іншій конкретній сфері. У своїй діяльності ведуть обліки кримінальних проваджень, що стосуються закріплених ліній. Так, наприклад, обліки кримінальних проваджень, які закриті слідчим за відсутністю події або складу кримінального правопорушення або у зв'язку з набранням чинності законом, яким скасовано кримінальну відповідальність за діяння; здійснює контроль за станом досудового розслідування тяжких і особливо тяжких злочинів, у тому числі вчинених проти життя та здоров'я особи; кримінальних правопорушень, учинених у сфері господарської та службової діяльності; а також кримінальних правопорушень, учинених стосовно народних депутатів України, депутатів місцевих рад, працівників засобів масової інформації, працівників органів прокуратури та суду; учинених неповнолітніми або за їх участю; іноземцями або щодо них; усіх інших кримінальних правопорушень, які викликали значний суспільний резонанс, та ін. Тобто робота слідчих-методистів у аналітичному секторі охоплює діяльність усіх підпорядкованих районних (міських) підрозділів, але конкретизується за конкретними ділянками слідчої роботи.

Водночас працівник сектору, так званого зонального контролю, надає методичну допомогу в організації роботи слідчих підрозділів, які за ним закріплені, взагалі. Так, на нього покладено здійснення контролю за організацією роботи підпорядкованих слідчих підрозділів і проведення ними досудового розслідування, підготовку письмових рекомендацій щодо вдосконалення форм і методів керівництва підрозділами взагалі; надання допомоги і перевірку роботи слідчих підрозділів, здійснення заходів щодо усунення недоліків і підвищення рівня слідчої роботи на місцях, контроль за їх виконанням; внесення керівництву органів досудового розслідування пропозицій щодо вдосконалення організації діяльності слідчих підрозділів, підвищення ролі слідчих у виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень. Також він вносить пропозиції про заслуховування на нарадах звітів керівників органів досудового розслідування та слідчих про організацію і стан слідчої роботи, розслідування конкретних кримінальних правопорушень; у межах своєї компетенції дає рекомендації (з питань слідчої роботи) працівникам слідчих підрозділів; здійснює контроль за своєчасним внесенням слідчими відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, повнотою та достовірністю внесених даних, правильністю попередньої правової кваліфікації кримінального правопорушення; вивчає матеріали закритих слідчими кримінальних проваджень про тяжкі та особливо тяжкі злочини, складає щодо них висновки й надсилає їх до архіву відповідного підрозділу інформаційно-аналітичного забезпечення, забезпечує контроль за своєчасним надходженням їх до слідчого управління (відділу) ГУМВС (УМВС) України для вивчення; веде обліки кримінальних проваджень, стан розслідування яких знаходиться на контролі у МВС України, Генеральній прокуратурі України, прокуратурах обласного рівня; здійснює постійний контроль за дотриманням строків досудового розслідування. Саме через слідчого-методиста як працівника організаційно-методичного підрозділу здійснюється безпосередня організація та контроль з боку слідчого управління (та ГСУ взагалі) роботи кожного конкретного слідчого підрозділу, а також методична допомога і начальникові підрозділу і кожному окремому слідчому.

Треба зазначити, що методичне забезпечення проводиться в рамках конкретного кримінального провадження, як правило, як у наданні керівних вказівок, а також в наданні аналітичних довідок та методичних письмових рекомендацій де надано узагальнений досвід або роз'яснення, тощо; так і у організації занять зі службової підготовки, що стосується роботи з питань безпосередньо досудового розслідування кримінальних правопорушень.

Завдяки організаційно-методичному підрозділу як невід'ємної частини управління в системі досудового розслідування органів внутрішніх справ України, здійснюється зв'язок між низовою ланкою структури (тобто слідчими підрозділами територіальних органів внутрішніх справ, включаючи кожного окремого слідчого) і вищим керівництвом, як обласного, так і загального рівня. Зв'язок полягає, з одного боку, у контролі та аналізі діяльності підпорядкованих підрозділів, а з іншого, в організації діяльності, як у світлі загальних стратегічних напрямів, так і коригування в організації конкретного підрозділу чи слідчого.

Враховуючи те, що невід'ємною частиною управлінської діяльності є реагування на порушення з боку підлеглих структур, ОМП проводить в установленому порядку службові розслідування (перевірки) за актами прокурорського реагування, рішеннями слідчого судді, суду, скаргами, заявами громадян та повідомленнями, які надійшли з органів досудового розслідування, про порушення слідчими вимог кримінального процесуального законодавства.

Крім того, на ОМП покладено організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ, а також у межах компетенції з іншими правоохоронними органами України та компетентними органами іноземних держав на підставі міжнародних договорів (пункт 2.1.5 Положення про слідче управління [8]).

Таким чином, у системі управління органами досудового розслідування слідства організаційно-методичні підрозділи є тією основною структурою, за допомогою якої здійснюються основні управлінські завдання та функції.

Так, функція планування знаходить своє втілення в тому, що саме організаційно-методичний підрозділ як основна організаційно-контролююча ланка системи органів досудового розслідування ОВС України забезпечує підготовку піврічних планів роботи ГСУ МВС України та слідчих управлінь (відділів) ГУМВС (УМВС), що формуються з урахуванням оперативної обстановки та загальних завдань перед органами досудового розслідування. Крім того, зазначена управлінська функція знаходить свою реалізацію у наданні вказівок визначеному слідчому за конкретним кримінальним провадженням, які фактично становлять план розслідування правопорушення.

Функція організації посідає значну частину діяльності ОМП. Так, до реалізації вказаної функції, наприклад, належить: надання методичної і практичної допомоги в розслідуванні кримінальних проваджень, в організації роботи підпорядкованих підрозділів, підвищенні результативності їх діяльності; організація взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ, а також у межах компетенції з іншими правоохоронними органами України та компетентними органами іноземних держав; вивчення, узагальнення і організація впровадження в діяльність слідчих підрозділів передових форм і методів роботи при виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень; відбір та розстановка (спільно з підрозділами кадрового забезпечення) кадрів слідчих підрозділів територіальних органів МВС України, а також контроль за стажуванням слідчих та за дотриманням спеціалізації слідчих; проведення в системі службової підготовки занять з працівниками органів досудового

розслідування територіальних органів Міністерства внутрішніх справ України.

Мотивація як найважливіша функція управління в діяльності роботи ОМП знаходить своє втілення, в першу чергу, у проведенні, в установленому порядку, службових розслідувань (перевірок) за актами прокурорського реагування, рішеннями слідчого судді, суду, скаргами, заявами громадян та повідомленнями, що надійшли з органів досудового розслідування, про порушення слідчими вимог кримінального процесуального законодавства (пункт 3.12 Інструкції [7]), за встановленнями яких, у разі встановлення провини слідчого, на останнього накладається адміністративне стягнення, передбачене Законом України “Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України” [10]. Крім того, працівники організаційно-методичних підрозділів спільно з органами кадрового забезпечення вносять пропозиції щодо заохочування слідчих та кадрового зростання.

Останньою основною функцією управлінської діяльності організаційно-методичного підрозділу є контроль. Так, наказом МВС України від 09.08.2012 № 686 за вказаним підрозділом прямо закріплено забезпечення контролю за своєчасним внесенням слідчими відомостей про вчинене кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань, повнотою та достовірністю внесених даних, правильністю попередньої правової кваліфікації кримінального правопорушення; дотриманням спеціалізації слідчих органів досудового розслідування; розслідуванням кримінальних проваджень, у яких продовжено процесуальні строки; додержанням строків затримання осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, тримання підозрюваних під вартою та домашнім арештом; встановленим порядком проведення щомісячних звірень з підрозділами інформаційно-аналітичного забезпечення за результатами розслідування вчинених кримінальних правопорушень і здачі керівниками органів досудового розслідування звітів про результати їх роботи. Крім того, для забезпечення зворотнього зв'язку в ОМП готуються огляди, аналізи, методичні рекомендації, акти з питань організації слідчої роботи, які направлені до територіальних слідчих підрозділів. До контрольної функції належить також ведення обліку кримінальних проваджень про кримінальні правопорушення, що перебувають на контролі МВС України, Генеральної прокуратури України та прокуратур обласного рівня; проведення перевірок стану службової діяльності органів досудового розслідування тощо (пункт 6.3 Положення про органи досудового розслідування МВС України [3]).

Тобто саме організаційно-методичні підрозділи через безпосередню роботу слідчих-методистів супроводжують кожного особистого слідчого та його керівника протягом усього розслідування кримінального правопорушення, починаючи з планування роботи та закінчуючи звітом, як за окремим кримінальним провадженням, так і підрозділом в цілому.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
3. Положення про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України : затверджено наказом МВС України від 09.08.2012 № 686 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 84. – Ст. 3408.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9–10, № 11–12, № 13. – Ст. 88.
5. Наказ МВС України від 09.08.2012 № 686 : зареєстровано в Міністерстві юстиції України 22.10.2012 за № 1769/22081 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 84. – Ст. 3408.

6. Діяльність органів досудового слідства за 9 місяців 2014 року: Аналітична довідка. – Х., 2014. – 5 арк.

7. Інструкція з організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України, затверджено наказом МВС України від 09.08.2012 № 686 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 84. – Ст. 3408.

8. Типове положення про слідче управління (відділ) головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, затверджено Наказом МВС України від 09.08.2012 № 686 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 84. – Ст. 3408.

9. Положення про Головне слідче управління МВС України : затверджено Наказом МВС України від 09.08.2012 № 686 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 84. – Ст. 3408.

10. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22.02.2006 // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.

Отримано 26.08.2014

УДК 159.9:34–053.6

**О.О. Лазаренко,**  
кандидат педагогічних наук

## КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ДЕВІАНТНОЇ ПОВЕДІНКИ ПІДЛІТКА

*У статті обґрунтовується необхідність впливу на ті компоненти формування особистості, від яких залежить поведінка підлітка, його ставлення до себе, свого найближчого оточення і до суспільства в цілому. Планування заходів, побудоване на аналізі трикутника проблеми, дозволяє чітко визначити напрями профілактичного впливу, а урахування особистісних, внутрішніх та зовнішніх факторів впливу – розробити дієві профілактичні заходи.*

**Ключові слова:** особистість, девіантна поведінка, спадковість, внутрішня сфера підлітка, зовнішня сфера підлітка.

*В статье обосновывается необходимость воздействия на те компоненты формирования личности, от которых зависит поведение подростка, его отношение к себе, своему ближайшему окружению и к обществу в целом. Планирование мероприятий, построенное на анализе треугольника проблемы, позволяет четко определить направления профилактического воздействия, а учет личностных, внутренних и внешних факторов влияния – разработать действенные профилактические меры.*

**Ключевые слова:** личность, девиантное поведение, наследственность, внутренняя сфера подростка, внешняя сфера подростка.

*Paper substantiates the necessity of the impact on those components of the molding of personality, influencing the behavior of a teenager, his attitude towards themselves, their immediate environment and society as a whole. Planning of measures, based on the analysis of the triangle problem, gives the possibility to determine clearly the trends of the preventive effect, and the registration of personal, internal and external factors of influence to develop effective preventive measures.*

**Keywords:** personality, deviant behavior, heredity, inner sphere teenager external sphere teenager.

Проблема впливу на формування особистості, особливо в дитячому та підлітковому віці, завжди була актуальна для вчених у різних галузях: педагогіці, психології, юриспруденції. Такі науковці, як Ю. Антонян, Ю. Богинська, К. Ігошев, А. Капська, О. Матвієнко, Н. Максимова, В. Оржеховська, В. Ролінський, Т. Федорченко та ін., вивчали соціально-педагогічні, психолого-педагогічні, правові аспекти проблеми, досліджували нові форми і підходи, методи впливу. Дослідники вважають формування особистості становленням людини як соціальної істоти внаслідок впливу як зовнішніх, так і внутрішніх детермінант її розвитку. Водночас формування особистості залежить від спадковості, середовища і виховання. Якщо уявити ці фактори у вигляді сфер, де спадковість – це особистісна сфера, середовище – зовнішня, а виховання – внутрішня, ми можемо отримати таку схему (рис.1).



Рис. 1. Схема співвідношення детермінант розвитку і сфер підлітка

Вчинення правопорушень дітьми є крайнім проявом девіантної поведінки, яка формується в дитини саме під впливом цих сфер. Тому, з точки зору профілактики правопорушень серед дітей, цікавим буде розглянути можливість побудови комплексної профілактичної роботи спеціально уповноважених підрозділів органів внутрішніх справ з урахуванням тих сфер підлітка, на які необхідно вплинути.

Ураховуючи зазначене вище, метою статті є обґрунтування можливості впливу на ці три компоненти формування особистості, із застосуванням методу трикутника проблеми, який полягає у вивченні складових проблеми і обранні конкретних видів впливу.

Щоб зрозуміти, яким чином можливо вплинути на особистість підлітка, треба з'ясувати, який у нього характер. Адже, як зазначають дослідники, характер людини – це динамічна, упорядкована сукупність стійких, індивідуально-психологічних особливостей, які формуються в процесі життєдіяльності людини і виявляються в її діяльності та суспільній поведінці: у ставленні до колективу, до інших людей, до праці, навколишньої дійсності та самої себе [1]. Формування характеру людини обумовлюється як фізіологічними, так і соціальними передумовами.

Під фізіологічними передумовами слід розуміти спадковість. Порушення в дозріванні психічних функцій (неадаптивні форми розвитку) призводять до неадекватного інтелектуального та емоційного розвитку дитини (різні форми розумової відсталості, гіперактивність, криміногенна поведінка, дефіцит уваги), аутизм. Дослідження засновника диференціальної психології Ф. Гальтона, результати яких були опубліковані у книзі “Спадковість таланту. Її закони та наслідки”, довели теорію спадковості, а саме інтелектуальні (60–80 %) та психологічні (40–60 %) риси дитина отримує від батьків.

Водночас психологи схильні вважати, що найбільш інтенсивно процес формування характеру людини відбувається в період зростання з 2 до 10 років. Саме в цей період дитина активно долучається до життя як сім'ї, так і суспільства, що насправді і становить внутрішню і зовнішню сфери впливу. У цьому віці будь-який вплив з боку батьків, близьких родичів (яких віднесемо до внутрішньої сфери), друзів, знайомих, а також незнайомих “кумирів” може відіграти вирішальну роль у формуванні рис характеру в підлітка, що впливатимуть на подальшу модель поведінки на все життя.

Разом з тим, категорію “формування”, на думку І. Підласого, можна вважати такою педагогічною категорією, яка ще не встановилась, адже вона передбачає деяку закінченість людської особистості, досягнення зрілості та стійкості [5].

Підсумовуючи сказане вище, можна зазначити, що в цілому ті характеристики людини, що обумовлені генно-особистісним фактором, змінити практично неможливо, але, беручи до уваги той факт, що характер людини формується упродовж усього життя, можливим є вплив з метою формування нових рис та якостей характеру, що позитивно вплинуть на поведінку підлітка.

Що стосується впливу на внутрішню сферу, котра оточує підлітка, то слід ураховувати той факт, що вона може бути як “маловпливовою”, так і одним з головних чинників впливу на дитину. Пояснення цьому ми можемо знайти в працях А.С. Макаренка, який, досліджуючи авторитет батьків, зазначав про існування так званого “хибного авторитету” [2]. Будь-який вплив на підвищення виховного чи стримуючого компоненту з боку дорослої особи з близького оточення (батьків, дідуся, бабусі, близького родича, а іноді хрещених батьків) буде малоефективним тому, що вони не мають важелів впливу на підлітка, їх слова, докази та приклад неавторитетні, а вчинки – не взірець для наслідування. І, навпаки, маючи “справжній” авторитет, такі дорослі своєю порадою, власним прикладом або навіть одним конкретним вчинком можуть кардинально вплинути на подальшу поведінку дитини як у сім’ї, так і в суспільстві.

Тому під впливом на внутрішню сферу підлітка з девіантною поведінкою треба розуміти перш за все вплив на найближче оточення підлітка. Як правило, це те коло дорослих осіб, що становлять “велику” родину. Роботу з батьками, в т.ч. прийомними, опікунами або з тими дорослими з найближчого оточення, що мають справжній авторитет для підлітка, треба організовувати залежно від того, які умови створено в сім’ї для виховання дитини. Науковці вважають, що ці умови доцільно диференціювати з урахуванням взаємозв’язку матеріально-побутових умов та стосунків у сім’ї щодо запобігання відхиленням у поведінці підлітка [4].

Найчастіше внутрішня сфера підлітка (найближче оточення дитини) впливає на формування його зовнішньої сфери: з ким товаришувати, що відвідувати, яку громадянську позицію висловлювати. Особливо це відчувається зараз, на тлі нестабільної, складної суспільно-політичної обстановки в Україні. І найчастіше з проявами такого впливу зустрічаються педагоги та правоохоронці. Адже підлітки можуть висловлювати своє ставлення до того, що відбувається в країні, свою громадянську позицію в розмовах з однолітками і в конкретних фізичних діях як у відкритий, так і у прихований спосіб. Не є винятковою ситуація, коли саме такий спосіб висловлювання свого ставлення до зовнішньої сфери буде носити склад кримінального правопорушення: від завідомо неправдивого повідомлення про замінування школи до завдання тілесних ушкоджень однокласникам чи стороннім особам.

Центральними або стрижневими відносинами особистості є ставлення до оточуючих людей, законів, праці, всього того, що визначає суспільство як форму існування навколишнього середовища. Саме існування таких стрижневих відносин і обумовлених ними властивостей у структурі характеру має важливе значення у вихованні дитини [3].

До впливу на зовнішню сферу підлітка можна віднести вплив на природне і соціальне середовище (навіть шляхом зміни місця проживання, наприклад, переїзд до родичів, якщо останні мають справжній авторитет, на відміну від батьків), залучення інституцій (навчальних та позашкільних закладів) до формування в підлітка поведінкових навичок, необхідних для участі в житті суспільства. Також треба ураховувати спроможність підлітка до сприйняття впливу зовнішнього середовища та подальше використання набутих знань чи отриманої

інформації. Адже не можна залучати колектив секції з футболу для позитивного впливу на підлітка, якщо останній за психологічним складом є інтровертом, не хоче займатися футболом і цікавиться самими лише комп'ютерними іграми.

Плануючи індивідуальні заходи профілактики для підлітка з девіантною поведінкою, який перебуває на профілактичному обліку, необхідно враховувати всі можливі впливи: на особистість, на внутрішню і на зовнішню сферу підлітка. Лише комплексні заходи на основі глибокого вивчення причин і умов учинення правопорушення, оцінки ризиків і потреб підлітка дозволять правильно визначити ті напрями профілактичного впливу, які підуть на користь дитині.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Личко А.Є.* Психопатии и акцентуации характера у подростков / А.Є. Личко. – С-Пб. : Речь, 2010. – 256 с.
2. *Макаренко А.С.* Книга для батьків / А.С. Макаренко; пер. з рос. – К. : Рад. школа, 1980. – 327 с.
3. *Михайлов А.В.* Человек и культура : Индивидуальность в истории культуры / А.В. Михайлов. – М., 1990. – С. 43–72.
4. *Оржиховська В.М.* Профілактика девіантної поведінки неповнолітніх : навч. посібник / В.М. Оржиховська, Т.Є. Федорченко. – Черкаси : Вид. Чебаненко Ю., 2008. – 376 с.
5. *Підласий І.П.* Практична педагогіка або три технології. Інтерактивний підручник для педагогів ринкової системи освіти / І.П. Підласий. – К. : Видавничий Дім “Слово”, 2004. – 616 с.

Отримано 16.09.2014

О.Г. Циганов,  
кандидат технічних наук, доцент

## ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ МІСЦЯ ПРОВАДЖЕНЬ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

*Розглянуто й узагальнено підходи вчених-адміністративістів до визначення поняття “адміністративний процес”. Досліджено співвідношення між термінами “адміністративна процедура” і “адміністративне провадження”. Провадження з надання адміністративної послуги визначено як урегульовану адміністративно-процесуальними нормами систему взаємопов’язаних і взаємообумовлених процесуальних дій органів публічної влади, що спрямовані на забезпечення умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи, виконання покладеної на неї нормативними правовими актами обов’язків, які здійснюються за зверненням цієї особи.*

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративна послуга, провадження з надання адміністративної послуги.

*Рассмотрены и обобщены существующие подходы ученых-административистов к определению понятия “административный процесс”. Исследовано соотношение между терминами “административная процедура” и “административное производство”. Производство по предоставлению государственной услуги определено как урегулированная административно-процесуальными нормами систему взаимосвязанных и взаимообусловленных процессуальных действий органов публичной власти, направленных на обеспечение условий для реализации прав, свобод и интересов физического или юридического лица, исполнение возложенных на него нормативными правовыми актами обязанностей, которые осуществляются по обращению этого лица.*

**Ключевые слова:** административный процесс, административная процедура, административное производство, административная услуга, производство по предоставлению административной услуги.

*The existing approaches of scientists – administrativists to the definition of “administrative process” are reviewed and synthesized. The correlation of the terms “administrative procedure” and “administrative proceedings” is investigated. The proceeding on rendering of public services is defined as the system of interconnected and interdependent proceedings of public authorities settled by administrative and procedural norms, aimed at the ensuring of the conditions for the realization of rights, freedoms and interests of individuals or legal entities, as well as at the fulfilment of its normative legal acts of the duties that are carried out by by the demand of that person.*

**Keywords:** administrative process, administrative procedure, administrative proceeding, administrative service, proceeding of rendering of administrative services.

Правове регулювання процесуальних відносин органів публічної влади із фізичними та юридичними особами приватного права є однією з найактуальніших проблем демократизації державного управління в Україні. Це зумовлено як

необхідністю захисту прав приватних осіб у відносинах з органами публічної влади, так і власне потребами підвищення ефективності діяльності самих цих органів.

При визначенні змісту, особливостей та основних стадій проваджень з надання адміністративних послуг, постає необхідність визначення на концептуальному рівні поняття “адміністративне провадження” та його співвідношення з категоріями “адміністративний процес” і “адміністративна процедура”, а також в аналізі визначальних ознак, що характеризують ці поняття. Адже вказані поняття, незважаючи на їх активне використання в теорії адміністративного права та юридичній практиці, досі не мають чіткого однозначного визначення і потребують уточнення їх змістовного наповнення.

Термін “адміністративний процес” має вагоме методологічне значення, вважається базовим у вітчизняному адміністративному праві, хоча й належить до числа найбільш дискусійних.

У теоретичних розробках радянської доби адміністративний процес визначався як юрисдикційна діяльність органів державного управління. Разом з тим, ще починаючи з 60-х років минулого століття робилися спроби розмежувати категорії “адміністративне провадження” (як порядок діяльності виконавчо-розпорядчих органів) та “адміністративний процес” (як діяльність щодо розв’язання спорів, що виникають між сторонами адміністративних правовідносин, які не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також – і головним чином – щодо застосування заходів адміністративного примусу) [1, с. 12–16; 2, с. 37].

Усталеного та єдиного розуміння поняття “адміністративний процес” у вітчизняній адміністративно-правовій науці не склалося й на сьогодні. Зокрема, проблемі визначення місця “адміністративного процесу” в адміністративному праві присвячені ґрунтовні монографічні дослідження В.Б. Авер’янова, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, А.О. Селіванова, В.П. Тимошука, М.М. Тищенко та деяких інших авторів [3; 4; 5; 6; 7; 8]. Учені-адміністративісти не прийшли до єдиної думки з приводу меж та обсягу категорії “адміністративний процес” й продовжують її розглядати у широкому і вузькому розумінні одночасно.

У *вузькому значенні* адміністративний процес розглядається тільки як судовий розгляд публічно-правових спорів, віднесених до компетенції адміністративних судів. З цього приводу Т.О. Коломонець зазначає: “Розуміння адміністративного процесу лише як форми правосуддя в адміністративних справах відповідає поняттю адміністративно-процесуального права, яке закріплене в Кодексі адміністративного судочинства України, та основним тенденціям розвитку адміністративного законодавства.” [9, с. 311]. Із такою точкою зору, а саме, що найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції “адміністративний процес” було б поширення її виключно на сферу адміністративної юстиції, погоджується й ряд інших науковців [3, с. 40–41; 10; 8, с. 44].

Більшість науковців-адміністративістів дотримується концепції *широкого розуміння* адміністративного процесу. Такий підхід ще називають “управлінським”. Відповідно до нього адміністративний процес пропонується розглядати як установлений законом порядок розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрисдикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами) [11, с. 183]. Зрештою, адміністративний процес у широкому значенні розуміється як процес застосування норм матеріального адміністративного права [12, с. 16–17, 104–111; 13, с. 240–241; 14].

До позицій широкого розуміння адміністративного процесу приєднується В.К. Колпаков, який зазначає, що саме широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи України принципам трансформації публічного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів із боку органів управління і їхніх службовців [15, с. 363].

Отже, управлінський підхід передбачає поширення поняття адміністративного процесу не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну, тобто на всю нормотворчу та правозастосовну діяльність органів публічної влади.

Ми, у свою чергу, також вважаємо, що вся багатогранність адміністративного процесу не може зводитися лише до адміністративної юстиції. Адже адміністративний процес є досить складним за системою і структурним наповненням поняттям.

На думку науковців, що є прибічниками широкого розуміння адміністративного процесу, в системі цього процесу систематизуючим началом є виражені в адміністративно-процесуальних нормах правила, що регулюють порядок застосування норм матеріального права [16, с. 105]. Таку точку зору на адміністративний процес поділяємо і ми.

Проведений зазначеними науковцями аналіз однорідності адміністративно-процесуальних норм дозволив класифікувати ці норми на дві великі групи (два напрями адміністративного процесу) за характером адміністративно-процесуальних відносин, що проявляються залежно від юридичного факту, за яким вони формуються:

- 1) адміністративно-процедурна діяльність органів публічної влади;
- 2) адміністративно-юрисдикційний процес [16, с. 106].

Адміністративно-процедурна діяльність являє собою сукупність правових форм діяльності органів публічної влади, їх посадових осіб, які спеціалізуються за різними галузями управління та видами юридичної практики [17, с. 100]. Ця діяльність органів публічної влади охоплює майже весь управлінський процес, який, на думку Ю.О. Тихомирова, є процесом нормативно встановлених цілей управління за допомогою правових, організаційних та інших засобів управлінського впливу, постійно здійснюваною управлінською діяльністю з усіма своїми взаємопов'язаними елементами (тобто функціями управлінського процесу). Такі функції застосовуються двояко: з одного боку, це функції, які закріплюються в правових актах і виражають основні напрями й предметний зміст діяльності суб'єктів управління, а з іншого боку, – це функції, які мають процесуальну суть. Вони виникають на різних стадіях управлінської діяльності й виражають послідовне здійснення управлінських дій у ході управлінського процесу [18, с. 714–715].

Отже, слід відокремлювати категорії “адміністративна процедура” як порядок управлінської діяльності органів публічної влади, в тому числі з прийняття адміністративних актів та “адміністративний процес” як більш широке поняття, що розуміється як врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів адміністративного права взагалі.

Іншим напрямом адміністративно-процесуальної діяльності є адміністративно-юрисдикційний процес, тобто процесуальна діяльність адміністративних судів, а також органів публічної влади щодо вирішення адміністративно-правових спорів та реалізації адміністративної відповідальності за порушення норм матеріально-адміністративного права. Термін “юрисдикція” (лат. *jurisdictio* – судочинство,

від *jus* – право і *disco* – кажу) означає встановлену законом сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення, оцінювати дії особи або іншого суб'єкта права з точки зору їх правомірності або неправомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників [19, с. 811]. Отже, можна констатувати, що адміністративно-юрисдикційний процес устанавлюється в нормах права тільки там, де виникають спори чи можуть бути вчинені правопорушення. Цей процес пов'язаний із двома напрямками юрисдикційної діяльності: 1) вирішення адміністративних спорів; 2) застосування заходів адміністративного примусу.

Таким чином, **адміністративний процес** слід розглядати як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність суб'єктів адміністративного права щодо здійснення виконавчої влади, вирішення конкретних індивідуальних справ у державному управлінні, а також вирішення адміністративними судами та органами публічної влади спорів, що виникають у зв'язку з державними управлінськими відносинами та реалізацією адміністративної відповідальності [16, С. 112]. Також можна навести більш лаконічне визначення цієї юридичної категорії: **адміністративний процес** – це врегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів публічної влади, що спрямована на реалізацію норм відповідних матеріальних галузей права в ході розгляду і вирішення індивідуально-конкретних справ.

Отже, процесуальні норми адміністративного права обслуговують матеріальні правові відносини не тільки цієї, а й інших споріднених галузей права (як-от: інформаційного, фінансового, земельного тощо).

Адміністративний процес складається з процесуальних проваджень. Іншими словами зазначені юридичні категорії співвідносяться між собою як загальне і особливе. Так, В.М. Марчук свого часу вказував, що адміністративний процес є родовим поняттям, котре в кожному конкретному випадку виступає у вигляді провадження, якому притаманний свій процесуальний порядок [20, с. 26].

Щодо цього М.М. Тищенко зазначає: “Реальний поділ адміністративного процесу на відповідні процесуальні провадження відображує об'єктивну необхідність суспільного розділення праці та професійної спеціалізації діяльності різних уповноважених суб'єктів. При цьому виділення конкретних проваджень у рамках адміністративного процесу пов'язане й з необхідністю врегулювання певних, якісно однорідних суспільних відносин, що складаються в адміністративно-процесуальній сфері та, отже, набувають характеру процесуальних правовідносин” [11, с. 190].

Зауважимо, що серед вітчизняних дослідників адміністративного права немає єдиного розуміння щодо співвідношення понять “адміністративна процедура” і “адміністративне провадження”. Одні вважають, що ці поняття співвідносяться як статика і динаміка. Тобто процедура – це *встановлений порядок* розгляду та розв'язання справи (модель провадження), а провадження – це вже *власне розгляд та розв'язання конкретної справи*. Отже, кожне провадження відповідає певній процедурі [3, с. 197; 21, с. 313; 8, с. 66]. Інші науковці розглядають ці поняття як загальне і особливе [22, с. 120; 12, с. 104–111; 11, с. 189–190]. У свою чергу, В.Б. Авер'янов зазначав, що можна погодитись і з тією точкою зору, що питання про співвідношення понять “адміністративна процедура” і “адміністративне провадження” може вважатися питанням правової традиції й наукової домовленості. Адже, наприклад, у Польщі ці терміни фактично сприймаються як синоніми [3, с. 197–198].

До елементів адміністративної процедури, що дозволяють точніше визначити критерії її запровадження, Ю.О. Тихомиров та Е.В. Талапіна відносять:

- а) процедурні правила, призначені для легального застосування матеріально-компетенційних норм;
- б) типовий “набір” юридичних дій та актів, що здійснюються і приймаються суб'єктами компетенції;
- в) стадії діяльності суб'єктів компетенції і пов'язаних з ними інших суб'єктів права, послідовність здійснення юридичних дій та зв'язок між ними;
- г) часові характеристики (терміни, тривалість, періодичність) [23, с. 3–4].

На нашу думку, під **адміністративною процедурою** потрібно розуміти встановлений нормами адміністративного права порядок управлінських дій органу публічної влади під час здійснення основних напрямів діяльності цього органу щодо реалізації або забезпечення реалізації його компетенції.

Автори підручника “Курс адміністративного права України” вказують, що “провадження” як термін юридичної науки – це головний елемент процесу, який становить системне утворення, комплекс взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій, що: а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, які відрізняються предметною характеристикою і взаємозв'язком із відповідними матеріальними правовідносинами; б) викликають необхідність встановлення, доказування, а також обґрунтування усіх обставин і фактичних даних відповідної юридичної справи; в) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах-документах. Адміністративне провадження зазначені науковці визначають як послідовну діяльність органів публічної влади, урегульовану адміністративно-процесуальними нормами, щодо розгляду та вирішення тих чи інших однорідних груп адміністративних справ [24, с. 507].

Інші науковці характеризують адміністративне провадження як систему адміністративно-процесуальних норм (тобто встановлених державою загальнообов'язкових правил), що регулюють порядок розгляду і вирішення однорідних груп адміністративних справ, які безпосередньо пов'язані з управлінням чи адміністративною відповідальністю [17, с. 103].

Е.Ф. Демський зауважує, що адміністративним провадженням є система нормативно врегульованих якісно однорідних процесуальних дій учасників адміністративного процесу у відповідній сфері публічних відносин, спрямованих на вирішення конкретних адміністративних справ з урахуванням професійної спеціалізації. На думку вченого, до основних загальних ознак адміністративного провадження належать: а) нормативне врегулювання процесуальних дій; б) наявність конкретної індивідуальної справи; в) спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні; г) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; г) об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного рішення (акта) і звернення його до виконання [25, с. 114, 117].

Адміністративні провадження різноманітні за своєю предметною характеристикою, тому існують різні підходи до їх класифікації за певними критеріями.

Так, виходячи з широкого розуміння адміністративного процесу, можна вести мову про те, що його структуру становить вся сукупність проваджень за адміністративними справами, а саме: нормотворчих, установчих, правозастосовних, контрольно-наглядових проваджень та з адміністративного судочинства.

І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук усі адміністративні провадження, однією зі сторін яких є фізична або юридична особа, поділяють на дві великі групи:

“втручальні” та “заявні” [26, с. 170]. До “втручальних” слід віднести провадження у справах: щодо прийняття нормативно-правового підзаконного адміністративного акта; про застосування примусових заходів (дисциплінарних, матеріальних або адміністративних); пов’язаних із застосуванням матеріальних норм трудового, фінансового, земельного права; зі здійснення контролю і нагляду (контрольно-наглядове провадження); про заохочення та інші. “Заявні” провадження – це провадження за зверненнями фізичних та юридичних осіб. Так, з адміністративно-правової точки зору, відповідно до Закону України “Про звернення громадян”, усі звернення громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування за змістом можна поділити на три групи:

- 1) звернення з пропозиціями, зауваженнями, побажаннями тощо;
- 2) звернення за адміністративними (управлінськими) послугами;
- 3) звернення з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності органів влади та місцевого самоврядування чи їхніх посадових осіб.

Інші науковці, виходячи з поділу адміністративного процесу на два напрями (адміністративно-процедурна діяльність органів публічної влади та адміністративно-юрисдикційний процес), указують, що адміністративно-процедурну діяльність – управлінський адміністративний процес, який характеризується тим, що відбувається у внутрішній організаційній діяльності органів публічної влади, складають адміністративно-процедурні провадження, в той час як структуру адміністративно-юрисдикційного процесу, котрий залежно від характеру й категорії адміністративних справ, що розглядаються, ділиться на процедури розгляду адміністративних спорів і процедури застосування заходів адміністративного примусу, становлять адміністративно-юрисдикційні провадження [16, с. 109].

Ці ж науковці у навчальному посібнику “Адміністративне право України: основні поняття” дають дещо ширшу класифікацію адміністративних проваджень:

- провадження у справах щодо прийняття нормативно-правового підзаконного адміністративного акта;
- провадження у справах щодо надання адміністративних послуг;
- провадження у справах з оскарження рішень, дій або бездіяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, що порушують права учасників адміністративно-правових відносин;
- провадження у справах про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянину незаконними діями органів попереднього слідства, прокуратури і суду;
- провадження у справах про заохочення громадян, державних службовців;
- дисциплінарне провадження відносно державних службовців;
- провадження у справах про адміністративні правопорушення та інші [17, с. 103].

Деякі російські вчені-адміністративісти наголошують, що складовими адміністративної юрисдикції виступають такі види адміністративних проваджень: провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарні провадження; провадження за скаргами; погоджувальне провадження [27, с. 281]. Щодо реалій українського законодавства, вважаємо за необхідне додати до цього переліку адміністративно-юрисдикційних проваджень також провадження з адміністративного судочинства.

Автори підручника “Курс адміністративного права України” зазначають, що сучасна система адміністративного процесу будується відповідно до змісту діяльності, яку виконує публічна адміністрація, посадові та службові особи. Отже, можливо вести мову про три види адміністративних проваджень в системі

адміністративного процесу: адміністративно-процедурні; адміністративно-деліктні; адміністративно-судочинські [24, с. 511]. Кожний із цих видів проваджень має, у свою чергу, структурні підвиди. Зокрема, адміністративно-процедурні провадження авторами цього підручника поділяються на “управлінські”, “з надання адміністративних послуг” та “за зверненнями громадян”.

Тоді **адміністративне провадження з надання адміністративної послуги** можна визначити як врегульовану адміністративно-процесуальними нормами систему взаємопов'язаних і взаємообумовлених процесуальних дій органів публічної влади, що спрямовані на забезпечення умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи, виконання покладеної на неї нормативними правовими актами обов'язків, які здійснюються за зверненням цієї особи.

У свою чергу, **адміністративну процедуру з надання адміністративної послуги** можна схарактеризувати як встановлений нормами адміністративного права порядок діяльності органів публічної влади, що спрямована на забезпечення умов для реалізації прав, свобод та інтересів фізичної або юридичної особи, виконання покладеної на неї нормативними правовими актами обов'язків, яка здійснюється за зверненням цієї особи.

Такі провадження (процедури) розрізняються залежно від характеру адміністративної послуги, що надається органом публічного управління, на: дозвільні, сертифікаційні, ліцензійні, реєстраційні, посвідчувальні тощо.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М. : Юрид. лит., 1964. – 158 с.
2. Ключниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве / А.П. Ключниченко. – К. : РИО КВШ МВД СССР, 1970. – 147 с.
3. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
4. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні : реальність і перспективи розвитку правових доктрин / А.О. Селіванов. – К. : Ін Юре, 2000. – 68 с.
5. Бандурка А.М. Административный процесс : Учебник / А.М. Бандурка, Н.М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с.
6. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : Навчальний посібник / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.
7. Адміністративна юстиція : європейський досвід та пропозиції для України / автори-упорядники І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. – К. : Факт, 2003. – 536 с.
8. Тимощук В.П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : Монографія / В.П. Тимощук. – К. : “Конус-Ю”, 2010. – 296 с.
9. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник / Т.О. Коломоєць. – Київ : Істина, 2012. – 528 с.
10. Педько Ю.С. Щодо розуміння адміністративного процесу // Актуальні проблеми держави та права : збірник наукових праць / Ю.С. Педько. – Одеса : Юридична література, 2007. – Вип. 35. – С. 99–103.
11. Адміністративне право України : підручник для юрид. вузів і ф-тів / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків : Право, 2001. – 528 с.
12. Бандурка О.М. Адміністративний процес : підр. для вищ. навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М.Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
13. Адміністративне право України : підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.
14. Гуржій Т. Вихідні засади формування галузевої парадигми адміністративно-процесуального права / Т. Гуржій // Право України. – 2007. – № 3. – С. 16–19.
15. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

16. *Голосніченко І.П.* Поняття адміністративного процесу, його структура та різновиди проваджень / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова // Наука і правоохорона. – 2009. – № 3. – С. 104–113.
17. *Голосніченко І.П.* Адміністративне право України : основні поняття : навч. посіб. / І.П. Голосніченко, М.Ф. Стахурський, Н.І. Золотарьова ; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. І.П. Голосніченка. – К. : ГАН, 2005. – 232 с.
18. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
19. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 858 с.
20. *Еропкин М.И.* Административно-правовые проблемы охраны общественного порядка в советском государстве : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук / М.И. Еропкин. – М., 1967. – 32 с.
21. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
22. *Сорокин В.Д.* Административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 236 с.
23. *Тихомиров Ю.А.* Административные процедуры и право / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журнал Российского права. – 2002.– № 4. – С. 3–9.
24. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко [та ін.] ; за ред. В.В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
25. *Демський Е.Ф.* Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
26. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.
27. *Алехин А.П.* Административное право Российской Федерации : учебник / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : ИКД "Зерцало-М", 2003. – 608 с.

Отримано 03.09.2014

В.І. Цимбалюк,  
кандидат юридичних наук

## ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ ПРАЦІ НА УКРАЇНСЬКИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

*Стаття вивчає й узагальнює категорію “охорона праці”, а також гарантії реалізації конституційного права працівників на безпечні і нешкідливі умови праці. Автор наводить офіційну статистику Держгірпромнагляду нещасних випадків на виробництві. Українські показники виробничого травматизму є катастрофічними порівняно з європейськими. У статті також аналізуються причини такого стану охорони праці на підприємствах. Основні з них: відсутність культури виробництва; розпорошеність (подвійність) законодавства; значна кількість неупорядкованих та незгрупованих підзаконних нормативно-правових актів; недостатня увага роботодавців до профілактичних заходів щодо попередження травматизму, а також забезпечення безпечних та нешкідливих умов праці та зниження виробничих ризиків; відсутність реальних санкцій роботодавців за незабезпечення належних умов праці; недосконалі технології, машини і механізми, зношення основних виробничих фондів; відсутність або невикористання працівниками необхідних засобів захисту; порушення правил техніки безпеки, режимів праці і відпочинку; недостатній державний нагляд і контроль за дотриманням вимог з охорони праці; недоліки в навчанні фахівців з охорони праці; малоєфективний громадський контроль за дотриманням охорони праці на підприємствах; незадовільний санітарний стан підприємств, установ, організацій (особливо малих). Головне значення автор приділяє шляхам вирішення проблеми високих показників нещасних випадків на виробництві.*

**Ключові слова:** охорона праці, нормативно-правові акти, держнаглядпраці, травматизм, держгірпромнагляд, профспілка, умови праці.

*Статья изучает и обобщает категорию “охрана труда”, а также гарантии реализации конституционного права работников на безопасные и безвредные условия труда. Автор приводит официальную статистику Госгорпромнадзора несчастных случаев на производстве. Украинские показатели производственного травматизма являются катастрофическими по сравнению с европейскими. В статье также анализируются причины такого состояния охраны труда на предприятиях. Основные из них: отсутствие культуры производства; распыленность (двойственность) законодательства; значительное количество неупорядоченных и несгруппированных подзаконных нормативно-правовых актов; недостаточное внимание работодателей к профилактическим мерам по предупреждению травматизма а также обеспечение безопасных и безвредных условий труда и снижения производственных рисков; отсутствие реальных санкций работодателей за необеспечение надлежащих условий труда; несовершенные технологии, машины и механизмы, износ основных производственных фондов; отсутствие или неиспользование работниками необходимых средств защиты; нарушение правил техники безопасности, режимов труда и отдыха; недостаточный государственный надзор и контроль за соблюдением требований по охране труда; недостатки в обучении специалистов по охране труда; малоэффективный общественный контроль за соблюдением охраны труда на предприятиях; неудовлетворительное санитарное*

*состояние предприятий, учреждений, организаций (особенно малых). Особое значение автор придает путям решения проблемы высоких показателей несчастных случаев на производстве.*

**Ключевые слова:** *охрана труда, нормативно-правовые акты, Госнадзор-труда, травматизм, Госгорпромнадзор, профсоюз, условия труда.*

*Paper examines and summarizes the category "labour protection" and guarantees of realization of the constitutional right of the employees to a safe and harmless working conditions. The author considers Derzhhirpromnahlyad's official statistics of industrial accidents. Ukrainian indicators of on-the-job traumatism are catastrophic in comparison with European ones. Paper also analyzes the reasons for such a situation of labor protection at enterprises. The main ones are: lack of culture of production; legislation duality; two thousand of disordered and ungrouped subordinate normative acts; insufficient attention of employers to prophylactic measures for traumatism prevention, providing of safe and harmless working conditions and reduction of production risks; lack of real sanctions against employers for failure to ensure proper work conditions; imperfect technologies, machines and mechanisms, depreciation of the main production assets; lack of protection means or employees non-use of such means; breaking safety code, mode of labor and rest mode; insufficient state supervision and control over the compliance with labor protection requirements; deficiencies in training of labor protection specialists; ineffective public control over the observance of labor protection at the enterprises; unsatisfactory sanitary conditions of enterprises, institutions and organizations (especially of small ones). The author focuses on the ways to solve problems of high indexes of the accidents at work.*

**Keywords:** *labor protection, regulations, Derzhnaglyadpratzi, traumatism, Derzhgirpromnaghiad, trade union, working conditions.*

Сучасний стан охорони праці в Україні характеризується високим рівнем виробничого травматизму і професійної захворюваності, незадовільними умовами праці та санітарним станом підприємств [2]. У 2013 році було виявлено 8568 нещасних випадків на виробництві, при цьому зі смертельними наслідками – 538. Кількість нещасних випадків на виробництві зростає особливо в галузях охорони надр, виробництва шкіри, енергетики, автомобілетранспорту. Найбільш травмонебезпечною є вугільна та машинобудівна промисловість, агропромисловий комплекс та соціально-культурна сфера. Питома вага випадків травматизму в цих 4 сферах складає 71 % від загальної кількості травмованих на виробництві в Україні. Збільшилась кількість летальних випадків на виробництві в хімічній та машинобудівній промисловості. На сьогодні в нашій країні 28–29 % працівників працюють зі шкідливими умовами праці. Наслідки такої праці – катастрофічні. Щорічно органи Міністерства охорони здоров'я виявляють 6–7 тисяч осіб, які хворіють на професійні захворювання. Незважаючи на те, що з року в рік кількість травмованих на виробництві в Україні зменшується, рівень виробничого травматизму порівняно з країнами Західної і навіть Східної Європи залишається високим [1]. Сучасний стан охорони праці на вітчизняних підприємствах слугує поштовхом для повного дослідження причин високих показників виробничого травматизму. Водночас важливо дослідити можливість часткового зниження таких показників шляхом реформування чинної нормативно-правової бази.

Аналіз причин нещасних випадків свідчить, що найбільша їх кількість сталась через організаційні причини – 65 %, технічні причини – 23 %, психофізіологічні – 12 %.

Для зниження рівня нещасних випадків на виробництві необхідно з'ясувати їх істинні причини та розробити комплекс методологічних заходів із їх зниженню.

Науково-теоретичним підґрунтям об'єкта дослідження стали роботи українських та російських вчених у сфері трудового права, теорії держави і права, кримінального права і процесу: С.В. Марковиченка, М.Г. Александрова, В.С. Андреева, Я.І. Безуглової, П.А. Буценка, В.Я. Гоца, І.В. Зуба, М.І. Іншина, Д.В. Зеркалова, Г.Г. Гогіташвілі.

Метою статті є дослідження причин високих показників виробничого травматизму, а також заходів щодо їх зниження.

Людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [9]. Цей основоположний європейський і міжнародний принцип у Конституції та законах України закріплюється багатопланово. Вважаємо, що право на життя, здоров'я, честь та гідність, недоторканність та безпеку є таким, що зумовлене природою людини, та невіддільні від неї [4]. Саме тому вони визнаються як фундаментальні та повинні бути забезпечені державою і охоронятись нею.

Зазначена норма стала підґрунтям для декларації в статті 43 Конституції України права на належні безпечні і нешкідливі умови праці, яке реалізовується наразі в Україні неналежним чином.

Згідно з Кодексом законів про працю України (далі – КЗпП України) та Законом України “Про охорону праці” охорона праці на підприємствах, в установах, організаціях всіх видів і форм власності забезпечується, основним чином, такими гарантіями.

1. Правом працівників на повну та достовірну інформацію про наявність небезпечних та шкідливих умов праці та можливі наслідки такого впливу на організм людини (ч. 4 ст. 43 Конституції України, ст. 3, 5 Закону України “Про інформацію”, ст. 3, 5, 34 Закону України “Про охорону праці”).

2. Забезпеченим державою правом працівників на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві. Працівники, які потерпіли від нещасних випадків на виробництві та/або хворіють на професійні захворювання, згідно зі ст. 173 КЗпП України та Законом України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”, ч. 5 ст. 4 Закону України “Про охорону праці” мають право на повне відшкодування шкоди. Така норма поширюється на всіх працюючих, незалежно від того на якому підприємстві вони працювали.

3. Повним відшкодуванням шкоди особам (ст. 173 КЗпП України, Закон України “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності”, ч. 5 ст. 4 Закону України “Про охорону праці”).

4. Правом працівника на відмову виконувати доручену йому роботу в разі виникнення небезпечної виробничої ситуації, що загрожує його життю чи здоров'ю або життю чи здоров'ю інших людей (ч. 5 ст. 153 КЗпП України, ст. 6 Закону України “Про охорону праці”) [6].

5. Правом працівників на пільги і компенсації за важкі та шкідливі умови праці (ст. 5, 7 Закону України “Про охорону праці”, ст. 158 КЗпП України).

6. Захистом працівників спеціальним одягом, а також мийними та знешкоджувальними засобами та іншими засобами індивідуального захисту (ст. 163 КЗпП України, ст. 8 Закону України “Про охорону праці”).

7. Встановленням єдиних вимог з охорони праці для всіх підприємств та суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності та видів діяльності (ст. 153 КЗпП України, ст. 2 Закону України “Про охорону праці”) [9].

8. Правом працівника на звільнення з власної ініціативи у разі недотримання власником підприємства, установи, організації чи уповноваженого ним органу умов трудового чи колективного договору, вимог законодавства з подальшим санкціонуванням дій роботодавця (ст. 6 Закону України “Про охорону праці”).

9. Заборонаю застосування праці жінок та неповнолітніх на важких роботах і на роботах зі шкідливими або небезпечними умовами праці, на підземних роботах, крім деяких підземних робіт (нефізичних робіт або робіт, пов'язаних з санітарним та побутовим обслуговуванням), а також залучення жінок та неповнолітніх до підіймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми.

10. Юридичним обов'язком роботодавця створити та забезпечити всі належні та необхідні умови для виконання працівниками роботи, обумовленої трудовим договором. Такі умови роботодавцем створюються в кожному відділі чи іншому структурному підрозділі, на кожному робочому місці. Вважаємо, що такі умови праці повинні: по-перше, відповідати вимогами діючого українського законодавства (в тому числі і вимогам законодавця, що стосуються охорони праці); по-друге, містити комплекс засобів, які дають можливість працівнику якісно виконувати свої трудові функції. Такий обов'язок забезпечується нормами статей 153, 169 КЗпП України, статті 17 Закону України “Про охорону праці”.

11. Обов'язком роботодавця за свої кошти забезпечити фінансування та організувати проведення попереднього (під час прийняття на роботу) і періодичних (протягом трудової діяльності) медичних оглядів працівників, зайнятих на важких роботах, роботах зі шкідливими чи небезпечними умовами праці або таких, де є потреба у професійному доборі, щорічного обов'язкового медичного огляду осіб віком до 21 року [5; 8].

З огляду на фактичний стан охорони праці на українських підприємствах, можна стверджувати, що зазначені гарантії не належним чином забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони праці. Саме тому багатьма вченими досліджуються причини високих показників нещасних випадків на виробництві. Більшість з них виділяють такі.

1. Відсутність культури виробництва.

2. Незадовільний стан законодавства, що регулює сферу охорони праці.

1.1. Виникнення правових колізій, а саме наявність глави “Охорона праці” в КЗпП України та Закону України “Про охорону праці”, що знижує значення КЗпП України.

1.2. Значна кількість невпорядкованих та незгрупованих підзаконних нормативно-правових актів [1; 7].

3. Недостатня увага роботодавців до профілактичних заходів з попередження травматизму, забезпечення безпечних та здорових умов праці та зниження виробничих ризиків.

4. Відсутність реальних санкцій роботодавців за незабезпечення належних умов праці.

5. Недосконалі технології, машини і механізми. Зношення основних виробничих фондів.

6. Відсутність або невикористання працівниками необхідних засобів захисту.

7. Порушення правил техніки безпеки, режимів праці і відпочинку.

8. Недостатній державний нагляд і контроль за дотриманням вимог з охорони праці.

9. Недоліки в навчанні фахівців з охорони праці.

10. Малоефективний громадський контроль за дотриманням охорони праці на підприємствах.

11. Незадовільний санітарний стан підприємств, установ, організацій (особливо малих) [2].

Вважаємо, що з метою переходу на ефективний рівень реалізації політики у сфері охорони праці та здоров'я державним та громадським структурам необхідно активізувати свою роботу та виконати такі завдання: розробити, затвердити та впровадити довгострокову Національну стратегію безпеки праці, а також Загальнодержавну програму поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014–2018 рр., Загальнодержавну програму збереження трудових ресурсів на період до 2018 року, забезпечення заходів та засобів їх реалізації необхідним фінансуванням та організацією; удосконалити законодавчу і нормативну базу з забезпечення належних умов охорони праці; розробити і затвердити державні соціальні нормативи у сфері охорони здоров'я та єдиного загальнодержавного базового переліку гарантованих безоплатних медичних послуг; встановити критерії класифікації підприємств за ступенем їх шкідливості для здоров'я працівників [1]. Вдосконалити наявні та запровадити нові засоби та способи виявлення і профілактики професійних захворювань. Таке вдосконалення може відбутись шляхом впровадження системи промислової медицини, загальнообов'язкових систематичних профілактичних медичних оглядів та реальної реалізації рекомендацій медичних працівників. Виконати вимоги законодавства з охорони праці, зокрема реалізацію в повному обсязі положень регіональних і галузевих програм, колективних договорів та угод, усунення недоліків у проведенні атестації робочих місць за умовами праці.

Під час розробки Трудового кодексу необхідно включити в нього норми Закону України “Про охорону праці”, згрупувати їх в окремий розділ; після набрання чинності зазначеним кодексом дію Закону України “Про охорону праці” скасувати.

Задекларувати та організувати реально діючий юридично-інституційний механізм проведення періодичних медичних оглядів спеціалістами-медиками. За результатами таких оглядів медичні працівники, що до них залучаються, повинні видавати висновки про проведення огляду працівників певного підприємства. Якщо в них виникають сумніви стосовно відсутності професійного захворювання в працівника, то про це зазначається у висновку, а такий працівник негайно направляється до медичної установи з метою діагностування такого захворювання.

Встановити принципово нові законодавчі вимоги, що стосуються підвищення кваліфікації працівників. Відповідно до таких вимог організація та фінансування курсів підвищення кваліфікації повинні забезпечуватись роботодавцем. У Кодексі про адміністративні правопорушення необхідно встановити склад адміністративного правопорушення, що стосується порушень законодавчих вимог та правил проведення курсів підвищення кваліфікації. Суб'єктом такого правопорушення може бути роботодавець та інші особи.

Використати в повному обсязі права профспілок щодо захисту соціальних прав трудящих, активну участь профспілкових активістів усіх рівнів у громадському контролі за охороною праці [7].

Охорона життя й здоров'я працівників від впливу небезпечних та шкідливих виробничих чинників має важливе соціальне значення, здоров'я працівників є

національним багатством держави оскільки має вплив на працездатність людини, а відтак на її добробут і подальший розвиток технічного процесу.

Саме тому вважаємо, що досягнення позитивних змін у сфері профілактики виробничого травматизму можливе лише при скоординованих та злагоджених діях державних органів та громадських організацій.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністрація охорони праці // Ефективність охорони праці у США : факти та коментарі // Охорона праці. – 2013. – № 2. – С. 1–3.
2. Аналіз стану охорони праці в Україні та основні завдання профспілкових організацій на наступні 5 років // Федерація профспілок України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // www.dnopr.gov.ua/index.php/uk/](http://www.dnopr.gov.ua/index.php/uk/).
3. Загальні вимоги стосовно забезпечення роботодавцями охорони праці працівників від 15 березня 2012 року за № 485 НПАОП 0.00-7.11-12 // Держгірпромнагляд [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http : // dnopr.gov.ua/index.php/uk/dovidkova-informatsiya/zvitni-dokumenti](http://dnopr.gov.ua/index.php/uk/dovidkova-informatsiya/zvitni-dokumenti).
4. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності : Закон України від 23.09.1999 № 1105-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : //zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1105-14](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1105-14).
5. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 № 2694-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2694-12](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2694-12).
6. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2657-12).
7. *Ізюта П.О.* Забезпечення здорових та безпечних умов праці як одна з юридичних гарантій суб'єктів трудових правовідносин / П.О. Ізюта // Право і безпека. – 2006. – № 4. – С. 105–107.
8. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/322-08).
9. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Енциклопедія “Циклоп” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // cyclor.com.ua/content/view/824/58/1/35/](http://cyclor.com.ua/content/view/824/58/1/35/).

Отримано 02.10.2014

## ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ЛЮДИНИ НА РЕЗУЛЬТАТИ СВОЄЇ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ТА ТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Розглянуто ряд проблем правового забезпечення реалізації права людини на результати своєї інтелектуальної та творчої діяльності. Автор на підставі аналізу нормативно-правових актів, зокрема розвитку українського спеціалізованого законодавства у сфері інтелектуальної власності, а також досліджень провідних науковців у галузі інтелектуальної власності виділяє основні проблеми забезпечення права людини на результати своєї інтелектуальної та творчої діяльності. Зроблено висновок про те, що для ефективного їх вирішення потрібно гармонізувати законодавство України у сфері інтелектуальної власності.*

**Ключові слова:** права інтелектуальної власності, результати інтелектуальної творчої діяльності, об'єкти та суб'єкти права інтелектуальної власності, промислова власність, авторське право.

*Рассмотрен ряд проблем правового обеспечения реализации права человека на результаты своей интеллектуальной и творческой деятельности. Автор на основе анализа нормативно-правовых актов, в частности, развития украинского специализированного законодательства в сфере интеллектуальной собственности, а также исследований ведущих ученых в области интеллектуальной собственности выделяет главные проблемы обеспечения права человека на результаты интеллектуальной и творческой деятельности. Сделан вывод о том, что для эффективного их решения следует гармонизировать законодательство Украины в сфере интеллектуальной собственности.*

**Ключевые слова:** права интеллектуальной собственности, результаты интеллектуальной творческой деятельности, объекты и субъекты права интеллектуальной собственности, промышленная собственность, авторское право.

*A number of issues of legal support of the implementation of human rights into the results of their intellectual and creative activities is considered. The author on the basis of the analysis of legal acts, in particular, the development of Ukrainian specialized legislation in the field of intellectual property, as well as the research of leading scientists in the field of intellectual property outlines the main problems of human rights ensuring for the results of intellectual and creative activities. The conclusion is drawn that, for an effective solution the Ukrainian legislation in the sphere of intellectual property should be harmonized.*

**Keywords:** intellectual property rights, results of intellectual creative activities, objects and subjects of intellectual property rights, industrial property, copyright.

Найголовнішим й пріоритетним завданням для кожної демократичної держави у світі є дотримання прав та свобод людини та громадянина. Для забезпечення дотримання в державі прав і свобод людини і громадянина потрібно, щоб на всіх рівнях влади та кожним громадянином було усвідомлено важливість дотримання прав і свобод людини.

Забезпечення державою соціального прояву основних прав і свобод людини і громадян полягає в тому, що вони сприяють всебічному розвитку особи, надають громадянам широкі можливості для активної участі в управлінні суспільством і державою, сприяють підвищенню рівня загальної та правової культури особи, удосконаленню демократичного способу життя.

Головною функцією органів державної влади, правоохоронних та правозахисних органів при забезпеченні прав та свобод людини і громадянина є гарантування верховенства права й справедливого судочинства. У цьому механізмі надзвичайну роль відіграє виконання норм Конституції України як основного нормативно-правового акта держави.

Для різностороннього розвитку особистості державою гарантовано забезпечення права людини на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, на результати своєї інтелектуальної і творчої діяльності [1, ст. 54]. Слід зазначити, що забезпечення наведених вище конституційних прав людини прописано в нормах цивільного, адміністративного, кримінального права та спеціальному законодавстві в галузі інтелектуальної власності. На жаль, при такій розгалуженій правовій системі в галузі інтелектуальної власності людина зустрічається з низкою проблем, які пов'язані із набуттям, захистом та правовою охороною результатів своєї інтелектуальної творчої діяльності.

Питання забезпечення прав та свобод людини і громадянина на результати своєї інтелектуальної та творчої діяльності досліджували такі науковці, як: В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко, О.В. Скрипник, Ю.С. Шемшученко, Ж. Пустовіт, І.П. Мойсеєнко, Г.О. Андрущук, О.Б. Бутнік-Сіверський, Є.Ш. Гареев, І.Ю. Кожарська, Т.В. Ярошевська та інші.

Метою статті є аналіз нормативно-правових актів України та доктринальних досліджень щодо реалізації конституційного права людини на результати своєї інтелектуальної та творчої діяльності для подальшого удосконалення механізму набуття, охорони та захисту об'єктів інтелектуальної власності.

Починаючи з 1991 року, Україна, проголосивши свою незалежність, почала робити перші кроки на шляху до ствердження демократичності та верховенства права.

Закріплені норми в другому розділі “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” Конституції України відтворюють не тільки фактичний і юридичний статус особи в суспільстві, а й суть демократії, що існує в державі, соціальні можливості, які закладені безпосередньо в суспільному ладі. Ці норми повністю узгоджуються з відповідними положеннями ратифікованих Україною міжнародних документів: Загальної Декларації прав людини (прийнятої 10 грудня 1948 року Генеральною Асамблеєю ООН), Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права (прийнятого 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН), Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (прийнятого 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН), Факультативного протоколу до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права (прийнятого 16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН), Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (прийнятої Радою Європи 4 листопада 1950 року) та інших договорів з прав людини Ради Європи [1–6].

Вагомою складовою конституційно-правового статусу людини є забезпечення прав на освіту, свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, на результати своєї інтелектуальної і творчої діяльності, які гарантуються державою відповідно до статей 53 та 54 Конституції України [1]. Цю категорію прав та свобод людини і громадянина в юриспруденції прийнято називати куль-

турними правами та свободами. Але серед науковців ця назва є дискусійною. Адже вони стверджують, що права та свободи, які гарантовані Конституцією, надають можливість розвиватися особі як культурно, духовно, так й ідеологічно, тому й відповідно по-різному надають значення цим правам та свободам, а саме як культурним, ідеологічним та духовним.

Так, правознавці В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко стверджують, що міра можливої поведінки або діяльності особи щодо задоволення своїх законних потреб у сфері освіти, літературної, художньої, наукової та технічної діяльності – це права й свободи людини і громадянина, культурні та одночасно й духовні [7].

Науковець О.В. Скрипнюк визначає тільки одне значення – культурні права та свободи людини. Це можливість збереження й розвитку національної самобутності особи, доступу до духовних досягнень свого народу, всього людства, їх засвоєння та використання, участь у подальшому їх розвитку, можливість участі в науковому житті (право на освіту, навчання рідною мовою, свободу наукової, технічної та художньої творчості тощо) [8].

Ж. Пустовіт також виділяє лише одне значення цих прав та свобод людини та громадянина – культурні. Вона стверджує, що культурні права та свободи людини і громадянина в Україні за своєю суттю є мірою духовності, яку гарантує особі держава з урахуванням умов життя та діяльності громадян, суспільства та самої держави [9].

Конституцією України громадянам гарантуються права та свободи на літературну, художню, наукову і технічну творчість, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Держава також надає кожній людині право володіти, користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної творчої діяльності. При цьому ніхто не може використовувати або поширювати їх без відповідної згоди, за винятками, встановленими законом згідно з Конституцією України [1].

У своїх наукових дослідженнях Ю.С. Шемшученко підкреслює, що за своєю суттю ці конституційні права та свободи відкривають людині і громадянину можливості для участі в науковому житті. Його зміст становлять блага у сфері наукової діяльності та права на ці блага, тобто права на одержання, захист, володіння, користування і розпорядження ними. Інакше кажучи, змістом права на свободу наукової творчості є саме свобода наукової творчої діяльності, захист моральних і матеріальних інтересів, інтелектуальної власності тощо. За своєю формою це право становить міру або зразок, спосіб, форму поведінки, виявлення волі, інтересів, можливостей у сфері наукової діяльності [10].

У конституційно-правовій науці права та свободи людини і громадянина на літературну, художню, наукову і технічну творчість, охорону та захист прав інтелектуальної власності більшість правознавців однозначно відносять до культурних прав і свобод людини.

Забезпечення норм конституційних прав людини щодо охорони прав інтелектуальної власності збігаються з положеннями міжнародних договорів, які ратифікувала Україна.

Так, 10 грудня 1948 року в Парижі на 183 пленарному засіданні Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй була прийнята Загальна декларація прав людини, яка гарантувала кожній людині право на захист її моральних і матеріальних інтересів, що є результатом наукових, літературних або художніх праць, автором яких вона є [2, ст. 27].

Ухвалення Декларації стало основою для створення міжнародної системи захисту прав людини. Кожна держава, що приєдналася до Декларації, зобов'язується дотримуватися цих прав стосовно всіх людей, що знаходяться на її території (не тільки громадян своєї держави). При чому міжнародне співтовариство має право контролювати дотримання прав людини державою. Нині 10 грудня у всьому світі проголошено як День прав людини.

16 грудня 1966 року Генеральною Асамблеєю ООН було прийнято Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, який Україна ратифікувала Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII [3, ст. 27; 11]. У рамках цього Пакту Держави-учасниці зобов'язалися визначити право кожної людини на: участь у культурному житті, користування результатами наукового прогресу та їх практичне застосування, користування захистом моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з будь-якими науковими, літературними чи художніми працями, автором яких вона є. Також кожна країна гарантувала поважати свободу, безумовно необхідну для наукових досліджень і творчої діяльності, розвиток міжнародних контактів та співробітництва в науковій і культурній галузях [3, ст. 15].

Для забезпечення конституційних прав і свобод людини і громадянина щодо охорони права інтелектуальної власності Україна ратифікувала низку міжнародних нормативно-правових актів у сфері інтелектуальної власності. Основними з яких є: Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року, яка набула чинності в Україні 25 грудня 1991 року; Мадридська угода про міжнародну реєстрацію знаків від 14 квітня 1891 року, до якої Україна приєдналася з 25 грудня 1991 року, Всесвітня конвенція про авторське право від 6 вересня 1952 року, до якої Україна приєдналася з

17 січня 1994 року, Гаазька угода про міжнародну реєстрацію промислових зразків, до якої Україна приєдналася з 17 січня 2002 року, Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів, до якої Україна приєдналася з

25 жовтня 1995 року тощо [12–16]. Ці міжнародні документи стали основою для розвитку системи національного спеціалізованого законодавства у сфері інтелектуальної власності.

Розвиток українського спеціалізованого законодавства у сфері інтелектуальної власності почався ще в 1993 році прийняттям Законів України, які регулюють охорону прав на об'єкти інтелектуальної власності: “Про охорону прав на винаходи і корисні моделі”, “Про охорону прав на промислові зразки”, “Про охорону прав на знаки для товарів і послуг”, “Про охорону прав на сорти рослин”, “Про авторське право і суміжні права”, “Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем”, “Про охорону прав на зазначення походження товарів” тощо [17–23].

Основний цивільно-правовий механізм регулювання охорони прав інтелектуальної власності України утворився з прийняттям в 2003 році Книги четвертої “Право інтелектуальної власності” Цивільного Кодексу України [24].

Книга четверта Цивільного Кодексу України “Право інтелектуальної власності” відображає загальні положення цивільно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері інтелектуальної власності, та включає: поняття та зміст права інтелектуальної власності; правові норми, які закріплюють перехід права інтелектуальної власності на об'єкти; особливості правового режиму об'єктів, що створені на замовлення та під час виконання трудових обов'язків; визначення способів цивільно-правового захисту права інтелектуальної власності.

Правові норми, які містяться у главі 35 Цивільного Кодексу України “Загальні положення про право інтелектуальної власності”, регулюють питання,

пов'язані з: поняттям права інтелектуальної власності; співвідношенням права інтелектуальної власності та права власності; об'єктами і суб'єктами права інтелектуальної власності; підставами набуття права інтелектуальної власності; особистими немайновими і майновими правами інтелектуальної власності; строком чинності права інтелектуальної власності; використанням об'єктів права інтелектуальної власності та переданням майнових прав інтелектуальної власності; здійсненням прав інтелектуальної власності, які належать кільком особам; правами інтелектуальної власності на об'єкти, що створені у зв'язку з виконанням трудового договору або на замовлення; наслідками порушення прав інтелектуальної власності; захистом прав інтелектуальної власності судом [24].

Інші глави книги четвертої Цивільного Кодексу України регулюють норми, пов'язані з охороною прав на об'єкти права інтелектуальної власності, а саме: об'єкти авторського права і суміжних прав; наукові відкриття; винаходи, корисні моделі, промислові зразки; компоновання (топографії) інтегральних мікросхем; раціоналізаторські пропозиції; сорти рослин; породи тварин; комерційні (фірмові) найменування; торговельні марки (знаки для товарів і послуг); географічні зазначення (зазначення походження товарів) та комерційну таємницю [24].

Поняття “інтелектуальна власність” розуміють у значенні, проголошеному в Конвенції про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності [25]. А саме в ст. 2 Конвенції зазначено, що “інтелектуальна власність” містить права, які відносяться до: літературних, художніх і наукових творів; виконавчої діяльності артистів, звукозапису, радіо і телевізійних передач; винаходів у всіх сферах діяльності людини; наукових відкриттів; промислових зразків; товарних знаків, знаків обслуговування, фірмових найменувань і комерційних позначень; захисту від недобросовісної конкуренції; всі інші права, що стосуються інтелектуальної діяльності у виробничій, науковій, літературній та художній сферах.

Тобто слід сказати, що інтелектуальна власність – це результат інтелектуальної, творчої діяльності людини. Варто погодитись з визначенням поняття “інтелектуальна власність” науковця І.П. Мойсеєнка, що – це такі результати науково-технічної та художньої творчості людини, які можна використовувати будь-яким способом у господарській діяльності [26].

Під значенням творчої діяльності слід розуміти діяльність, пов'язану зі створення нових, оригінальних результатів, а під поняттям інтелектуальна діяльність розуміють діяльність, в результаті якої створюються нові засоби забезпечення життєдіяльності будь-якого суспільства в цілому та його окремого індивіда. Безумовно, ці діяльності пов'язані між собою і чіткої грані між ними немає. Відмінність їх проявляється тільки в правовому статусі. Творча діяльність стимулює до створення зовсім нових, невідомих у світі результатів, і, як наслідок, не завжди може відповідати правовим умовам для визначення їх як об'єктів інтелектуальної власності. А результати інтелектуальної діяльності найчастіше визнаються об'єктами інтелектуальної власності за умов відповідності їх вимогам, встановленим чинним законодавством. У результаті чого набувають правової охорони.

Варто зазначити, що особливістю правової охорони інтелектуальної власності є те, що це творчий результат, який може бути нематеріальним продуктом, внаслідок чого може бути не обмеженим у просторі.

Право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності визначається як право інтелектуальної власності. Воно є непорушним, і його ніхто не може позбавити чи обмежити у його здійсненні. Право інтелектуальної власності становлять особисті немайнові

права інтелектуальної власності та (або) майнові права інтелектуальної власності [24, ст. 418].

Результати науково-технічної діяльності визнаються об'єктами інтелектуальної власності лише на підставі їх кваліфікації і видання правоохоронного документа на них.

До об'єктів права інтелектуальної власності, зокрема, належать: літературні та художні твори; комп'ютерні програми; компіляції даних (бази даних); виконання; фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення; наукові відкриття; винаходи, корисні моделі, промислові зразки; компонування (топографії) інтегральних мікросхем; раціоналізаторські пропозиції; сорти рослин, породи тварин; комерційні (фірмові) найменування, торговельні марки (знаки для товарів і послуг), географічні зазначення; комерційні таємниці [24, ст. 420]. У зв'язку із розвитком творчості та технічним прогресом можливе виникнення нових об'єктів інтелектуальної власності, тому вважати цей перелік вичерпним не варто. Особливістю об'єктів права інтелектуальної власності є те, що вони повинні бути результатами інтелектуальної, творчої діяльності, новими та мати здатність бути втіленими в матеріальний носій.

Об'єкти права інтелектуальної власності в залежності від їх практичного застосування умовно можна поділити на три групи.

До першої групи відносяться об'єкти промислової власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торгові марки, географічні позначення, компонування (топографії) інтегральних мікросхем). Назву група отримала за практичне застосування у промисловості. На нашу думку, це найскладніша група об'єктів для набуття правової охорони. Проблемність набуття прав на об'єкти промислової власності полягає в тому, що ці об'єкти є результатом науково-технічної діяльності. Як правило, процес науково-технічної діяльності забезпечують працівники з технічною освітою, а не з юридичною. У результаті чого винахідник або автор не завжди може бути обізнаним з нормами чинного законодавства у сфері інтелектуальної власності, а це призводить до неякісного оформлення документів для набуття правової охорони на створені об'єкти промислової власності.

До другої групи відносять об'єкти авторського права та суміжних прав (літературні та художні твори, комп'ютерні програми, компіляції даних (бази даних), виконання, фонограми, відеограми, передачі (програми) організацій мовлення). Особливість цієї групи об'єктів полягає в тому, що для набуття правової охорони на твір їх не обов'язково потрібно реєструвати. Для цього достатньо тільки забезпечити публічну публікацію або виконання цього твору.

До третьої групи відносяться так звані нетрадиційні об'єкти інтелектуальної власності, що використовуються не тільки в промисловості. Це є сорти рослин, породи тварин, комерційні (фірмові) найменування, комерційні таємниці, раціоналізаторські пропозиції, наукові відкриття, ноу-хау.

Що стосується суб'єктів права інтелектуальної власності то ними можуть бути: творець (творці) об'єкта права інтелектуальної власності (автор, виконавець, винахідник тощо) та інші особи, яким належать особисті немайнові та (або) майнові права інтелектуальної власності [24, ст. 421].

Варто зазначити, що нормами Цивільного Кодексу України визначено, що суб'єктами права інтелектуальної власності можуть бути творці, автори, винахідники, виконавці, тобто фізичні особи, а правовласником може бути як фізична, так і юридична особа.

У цивільному праві всі суб'єкти права інтелектуальної власності поділяються на первинні та похідні. До перших відносяться лише творці результату

інтелектуальної діяльності. Похідними є всі правонаступники, до яких право інтелектуальної власності перейшло на підставі договору або в силу закону. Первинний суб'єкт права може передати свої майнові права на об'єкт інтелектуальної власності будь-якій іншій особі.

Суб'єктами створених при виконанні службових обов'язків об'єктів інтелектуальної власності одночасно є роботодавці та працівники.

На відміну від права власності, суб'єктом права інтелектуальної власності можуть бути як малолітні, неповнолітні, так недієздатні особи, але розпоряджатися набутими правами зможуть тільки за згодою опікуна.

Цивільний кодекс України поділяє права інтелектуальної власності на дві групи: особисті немайнові права інтелектуальної власності та майнові права інтелектуальної власності.

До особистих немайнових прав інтелектуальної власності відносять: право на визнання людини творцем (автором, виконавцем, винахідником тощо) об'єкта права інтелектуальної власності, право перешкоджати будь-якому посягання на право інтелектуальної власності, здатному завдати шкоди честі чи репутації творця об'єкта права інтелектуальної власності та інші особисті немайнові права. Особисті немайнові права інтелектуальної власності не залежать від майнових прав інтелектуальної власності. Вони не можуть відчужуватися (передаватися), тобто вони є невіддільними від творця, однак деякі права, такі як право перешкоджати будь-якому посягання на право інтелектуальної власності, здатному завдати шкоди честі чи репутації творця об'єкта права інтелектуальної власності, можуть належати і іншим особам [24, ст. 423].

Крім того, до інших особистих немайнових прав можна віднести право на ім'я, а саме автори мають право на опублікування свого твору під псевдонімом або заборону згадування свого імені.

Майнові права інтелектуальної власності поділяються на виключні і невиключні. До виключних прав відносяться: право дозволяти використання об'єкта інтелектуальної власності і право перешкоджати неправомірному використанню такого об'єкта, у тому числі забороняти таке використання. До невиключних майнових прав відносяться: право на використання об'єкта права інтелектуальної власності та інші майнові права інтелектуальної власності, встановлені законом [24, ст. 424].

Право дозволяти використання об'єкта інтелектуальної власності надає право суб'єкту права інтелектуальної власності розпоряджатися таким об'єктом на власний розсуд.

Виключне право перешкоджати неправомірному використанню об'єктів права інтелектуальної власності надає суб'єкту можливість заборонити таке використання.

До інших майнових прав інтелектуальної власності можна віднести право розпоряджатись об'єктами інтелектуальної власності, право відчужувати об'єкт, право подарувати, здати в оренду, продати ліцензію тощо.

На відміну від особистих немайнових прав, майнові права інтелектуальної власності мають економічний зміст.

Також слід наголосити на тому, що майнові права інтелектуальної власності можуть відповідно до закону бути вкладом до статутного капіталу юридичної особи, предметом договору застави та інших зобов'язань. Їх вартість визначається за допомогою Порядку оцінки майнових прав інтелектуальної власності, який встановлений Національним стандартом № 4 "Оцінка майнових прав інтелектуальної власності", затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від

3 жовтня 2007 року № 1185 [27]. Для проведення оцінки майнових прав інтелектуальної власності застосовуються дохідний, порівняльний і витратний методичні підходи. Об'єктами оцінки є майнові права інтелектуальної власності, які належать до об'єктів у нематеріальній формі.

Отже, проаналізувавши міжнародне та національне законодавство у сфері інтелектуальної власності, виникає запитання: “Який же механізм охорони прав людини на створені нею результати інтелектуальної, творчої діяльності?”

Для забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина, які гарантує їм держава, в рамках цієї наукової роботи, проаналізуємо найбільш складний механізм охорони прав інтелектуальної власності на винаходи, корисні моделі та об'єкти авторського права.

Для реалізації норм, які закладені в ці державні акти й передбачають патентування винаходів (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”, “Про затвердження Положення про Державний реєстр патентів України на винаходи” та “Про затвердження Положення про Державний реєстр патентів України на корисні моделі” [28–30].

Наведені нормативно-правові акти передбачають виконання певної послідовності дій, які дозволяють набутти та захистити майнові права на винаходи (корисні моделі) в Україні. У алгоритмі цих дій вбачається декілька базових етапів. З огляду на основні завдання, які вирішуються на кожному з етапів, пропонується визначити їх як: визначення обсягу правової охорони винаходу (корисної моделі) як об'єкта інтелектуальної власності, дослідження відповідності винаходу (корисної моделі) умовам патентоздатності, оформлення матеріалів заявки на видачу патенту, подача, реєстрація заявки на видачу патенту та безпосередня реєстрація патенту у Патентному відомстві, вчинення дій, спрямованих на реалізацію прав, які випливають з отриманого патенту.

В Україні, на відміну від об'єктів промислової власності, реєстрація авторського права на твір не є обов'язковою, а наявність такої реєстрації не впливає на виникнення в автора прав на його твір. Позаяк авторське право виникає з моменту створення твору і вираження його в матеріальному або на матеріальному носії. Наведені норми відображені у статті 5 Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів, статті 437 Цивільного кодексу України та статті 11 Закону України “Про авторське право і суміжні права” [16, ст. 5; 24, ст. 437; 21, ст. 11].

Необов'язкова реєстрація авторського права на твір зазвичай призводить до того, що авторові потрібно подбати про встановлення дати створення власного твору та про його публічне оприлюднення. Тому, щоб уникнути авторові проблем в майбутньому із захистом власних майнових прав на твір, доцільно їх реєструвати на державному рівні.

Отже, проаналізувавши питання правового забезпечення реалізації права людини на результати своєї інтелектуальної та творчої діяльності, було виділено основні проблеми, з якими особа зустрічається на різних етапах набуття прав на об'єкти інтелектуальної власності, її охорони та захисту. Для ефективного їх вирішення потрібно гармонізувати законодавство України у сфері інтелектуальної власності, яке врегулює порушені проблеми.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 року // Урядовий кур'єр. – 2008. – 10 груд. (№ 232).
3. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_042).
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
5. Факультативний протокол до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – 225 с.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року // Урядовий кур'єр. – 2010. – 17 лис. (№ 215).
7. *Погорілко В.Ф.* Конституційне право України : Підруч. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344 с.
8. *Скрипнюк О.В.* Курс сучасного конституційного права України : Академічне видання / О.В. Скрипнюк. – Х. : Право, 2009. – 468 с.
9. *Пустовіт Ж.М.* Актуальні проблеми прав і свобод людини та громадянина в Україні : навч. посіб. / Ж.М. Пустовіт. – К. : КНТ, 2009. – 232 с.
10. Конституційні права, свободи і обов'язки людини і громадянина в Україні / за ред. акад. НАН України Шемшученко Ю.С. – К. : Юридична думка, 2008. – 176–177 с.
11. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року № 2148-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2148-08>.
12. Паризька конвенція про охорону промислової власності від 20 березня 1883 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – 320 с.
13. Мадридська угода про міжнародну реєстрацію знаків від 14 квітня 1891 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 1990. – № 1. – 348 с.
14. Всесвітня конвенція про авторське право від 6 вересня 1891 року // Зібрання чинних міжнародних договорів України. – 2004. – № 4. – 61 с. – Ст. 816.
15. Женевський акт Гаазької угоди про міжнародну реєстрацію промислових зразків від 2 липня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_601](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_601).
16. Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів (Паризький акт від 24 липня 1971 року, змінений 2 жовтня 1979 року) // Офіційний вісник України. – 2007. – № 75. – 173 с. – Ст. 2809.
17. 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.
18. Про охорону прав на промислові зразки : Закон України від 15 грудня 1993 року № 3688-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 7. – Ст. 34.
19. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг : Закон України від 15 грудня 1993 року № 3689-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 7. – Ст. 36.
20. Про охорону прав на сорти рослин : Закон України від 21 квітня 1993 року № 3116-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 21. – Ст. 218.
21. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 року № 3792-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 13. – Ст. 64.
22. Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем : Закон України від 5 листопада 1997 року № 621/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 8. – Ст. 28.
23. Про охорону прав на зазначення походження товарів : Закон України від 16 червня 1999 року № 621/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 32. – Ст. 267.
24. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
25. Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності від 14 липня 1967 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_169](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_169).
26. *Мойсеєнко І.П.* Інтелектуальні інвестиції / І.П. Мойсеєнко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.ws/10810806/investuvannya/intelektualni\\_investitsiyi](http://pidruchniki.ws/10810806/investuvannya/intelektualni_investitsiyi).
27. Про затвердження Національного стандарту № 4 “Оцінка майнових прав інтелектуальної власності” : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2007 року № 1185 // Урядовий кур'єр. – 2007. – 17 жовт. (№ 191).

28. 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.

29. Про затвердження Положення про Державний реєстр патентів України на винаходи : Наказ Міністерства освіти і науки України від 12 квітня 2001 року № 291 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 18., т. 2 – 1029 с. – Ст. 804.

30. Про затвердження Положення про Державний реєстр патентів України на корисні моделі : Наказ Міністерства освіти і науки України від 20 червня 2001 року № 469 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 27. – 356 с. – Ст. 887.

Отримано 17.10.2014

УДК 351.75

М. Шутий,  
кандидат юридичних наук

## ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*У статті проведено аналіз категорії громадської безпеки з точки зору її більш чіткого визначення та розроблення заходів, які спрямовані на забезпечення громадської безпеки. У результаті аналізу встановлено, що категорія громадської безпеки є полісемантичною і її забезпечення передбачає участь усіх державних та громадських організацій і установ.*

**Ключові слова:** громадська безпека, загрози громадській безпеці, напрями забезпечення громадської безпеки, складові громадської безпеки, небезпечні природні явища, небезпечні умови соціального середовища.

*В статті проведено аналіз категорії общественной безопасности с точки зрения более четкого ее определения и разработки мероприятий, которые направлены на обеспечение общественной безопасности. В результате анализа установлено, что категория общественной безопасности является полисемантической и ее обеспечение предусматривает участие всех государственных и общественных организаций и учреждений.*

**Ключевые слова:** общественная безопасность, угрозы общественной безопасности, направления обеспечения общественной безопасности, составные общественной безопасности, опасные природные явления, опасные условия социальной среды.

*In the paper an analysis of the category of social security from the point of view of more clear definition and the development of measures aimed at the ensuring of public safety is carried out. As the result of the analysis it is set, that the category of public security is polysemantic and its providing includes the activities of all state and public organizations and establishments.*

**Keywords:** public security, threats to public security, directions of providing public security, constituents of public security, dangerous natural phenomena, dangerous terms of social environment.

Сучасні проблеми в суспільстві та їх вирішення залежать певною мірою від визначення видів безпеки та її забезпечення. На сьогодні визначено цілу низку видів безпеки: національна безпека, державна безпека, політична безпека, соціальна безпека, екологічна безпека, протипожежна безпека, економічна безпека, повітряна безпека, технологічна безпека, громадської безпеки та інші. Якщо вести мову про певну галузеву приналежність окремих видів безпеки, то громадська безпека є однією з найбільш всеохоплюючих та пов'язаних з усіма видами безпеки.

Категорія громадська безпека визначилася порівняно нещодавно, але вона відіграє в житті суспільства досить важливу роль. У цілому змінюються всі категорії безпеки, але категорія громадська безпека змінюється найбільше, тому що вона охоплює найбільш важливі правовідносини, які стосуються більшості громадян.

При визначенні категорії громадської безпеки, на нашу думку, необхідно враховувати низку аспектів: громадська безпека стосується соціально-

економічних, політичних та інших основ держави, її інтересів і загроз, оскільки держава повинна забезпечувати громадську безпеку, громадська безпека стосується всіх громадян в суспільстві, адже жити в суспільстві і бути вільним від суспільства неможливо, забезпечення громадської безпеки накладає певні обов'язки на кожного громадянина, а їх недотримання тягне за собою юридичну відповідальність. Крім того, громадська безпека охоплює в сучасному світі і низку інших напрямів, які раніше забезпечувалися іншими категоріями безпеки.

Здебільшого в сучасній юридичній літературі безпека визначається як система умов життєдіяльності суспільства, при дотриманні якої забезпечується збереження життя і здоров'я громадян та нормальне виконання ними своїх обов'язків і використання своїх прав [1; 2; 3; 4].

Інші дослідники визначають громадську безпеку як стан правовідносин у суспільстві. Зазначений стан є стійким до несприятливих впливів і діяльності, спрямований на захист від внутрішніх і зовнішніх загроз, забезпечення таких внутрішніх і зовнішніх умов існування держави, які гарантують можливість стабільного, всебічного прогресу суспільства і всіх громадян [5; 6; 7].

Таким чином, існує два визначення категорії громадської безпеки. Перше визначення: система суспільних відносин, при дотриманні якої забезпечується збереження життя і здоров'я громадян, друге – це стан суспільства. У цілому громадська безпека – це дуже широкий термін, який фіксує правовідносини у сфері, де громадяни проводять певну частину свого життя.

Слід зазначити, що існує декілька теоретико-правових конструкцій щодо визначення громадської безпеки, проте ми можемо виділити головне – це система або стан, коли громадяни не відчувають небезпеки для життя і здоров'я

Ми можемо визначити громадську безпеку як стан, який спрямовано на усунення несприятливих впливів та загроз для життя і здоров'я громадян, а також діяльність, направлену на забезпечення умов, які гарантують можливість стабільного всебічного прогресу людини, суспільства і держави.

Для більш чіткого визначення категорії “громадська безпека” ми пропонуємо розкласти її на дві складові – “громадська” і “безпека”.

Поняття “громадська” означає, що безпека перш за все стосується громадян або громади. Тобто сфера дії громадської безпеки – це громадські місця, поведінка громадян у громадських місцях та забезпечення життя і здоров'я громадян саме під час перебування в громадських місцях.

Аналіз поняття безпеки характеризує її, з одного боку, як систему суспільних відносин, з іншого – як стабільний стан, котрий не дає можливості порушувати права громадян та який не загрожує їх життю і здоров'ю.

Разом з тим, такий поверхневий аналіз не дає можливості визначити саму громадську безпеку конкретно. Визначення категорії “громадська безпека”, на нашу думку, треба починати з того, що громадська безпека – це полісемантичне явище, яке включає в себе різні аспекти. До цих аспектів слід віднести такі:

- політичну систему, тобто те, як формуються відносини громадської безпеки в самій політичній системі, як лідери політичних партій і блоків трактують як охорону громадської безпеки, так і саму громадську безпеку, адже в більшості випадків це є визначальним;

- економічні відносини в державі, які певною мірою дозволяють здійснення тих чи інших заходів, спрямованих на забезпечення високого рівня громадської безпеки. Країна, яка прагне забезпечити громадську безпеку на найвищому рівні, але не може оснащувати свої правоохоронні органи найновішими засобами та

обладнанням, не може претендувати на високий рівень громадської безпеки в суспільстві;

- організаційні підвалини забезпечення громадської безпеки, які повинні включати в себе діяльність усіх державних органів у сфері забезпечення громадської безпеки, а також активну участь громадян та громадських організацій, тільки в чіткій взаємодії всіх громадян та державних і громадських організацій можна досягти високого рівня охорони громадської безпеки;

- соціальну організацію суспільства, яка перш за все не дає можливості використовувати маргінальні групи для порушення законів, а також для створення загроз громадській безпеці;

- інформаційна складова громадської безпеки має включати в себе роботу з формування позитивного ставлення громадян до всіх заходів, спрямованих на забезпечення громадської безпеки. Адже коли працівники засобів масової інформації критикують певні заходи, які спрямовані на забезпечення громадської безпеки, це повинно викликати відповідну реакцію держави і посадових осіб, які мають підтверджувати, що заходи, які проводяться, є правильними і спрямовані на захист інтересів більшості членів суспільства. Якщо представники засобів масової інформації навмисне перекручують факти, намагаються дискредитувати дії, що спрямовані на посилення забезпечення громадської безпеки, то такі дії засобів масової інформації мають бути розслідуваними і винні повинні притягатися до відповідальності, чого, на жаль, в Україні не відбувається;

- громадська складова щодо визначення категорії громадської безпеки повинна бути побудована на детальній регламентації дій усіх державних органів та громадських формувань щодо забезпечення громадської безпеки. Це має бути погоджений з усіма політичними силами та громадськими організація закон, а не той закон, який був прийнятий ще у 2000 році [8]

На нашу думку, головним у визначенні категорії громадської безпеки є те, що всі дії і держави, і громадськості повинні бути спрямовані на усунення ризикованих ситуацій та несприятливих умов існування кожного індивідуума в суспільстві. А оскільки такі умови та ризиковані ситуації виникають в нестабільному суспільстві, то громадська безпека повинна характеризуватися стабільним станом, при якому можливий розвиток здібностей і реалізація соціально значимих потреб людини, збереження і розвиток матеріальних та духовних цінностей суспільства, а також територіальної цілісності, суверенітету і конституційного ладу держави.

Необхідно також характеризувати громадську безпеку як стабільний стан і стосовно несприятливих впливів та виникнення ризикованих ситуацій. Категорія громадської безпеки повинна передбачати і всі загрози, які можуть виникати в людському суспільстві, та вплив таких загроз власне на громадську безпеку.

Наприклад, діяльність працівників Державної автомобільної інспекції у сфері забезпечення громадської безпеки та забезпечення безпеки дорожнього руху має досить великий вплив на стан громадської безпеки в суспільстві в цілому, адже сучасний стан дорожнього руху перевищує всі негативні впливи на громадську безпеку та її охорону.

Проте поряд з охороною громадської безпеки та забезпеченням безпеки дорожнього руху ми повинні також враховувати і інші фактори, які впливають на стан громадської безпеки та стан щодо її забезпечення. Це можуть бути порушення:

- правил проведення будівельних і ремонтних робіт як в громадських місцях, так і у приватному секторі, що можуть викликати загибель і травмування людей;

- правил протипожежної безпеки, які призводять до виникнення пожеж та загроз для життя і здоров'я громадян;
- правил боротьби з епідеміями і епізоотіями, що можуть викликати масову загибель людей та домашніх тварин;
- правил користування предметами, що підлягають ліцензійно-дозвільній системі. Наприклад, зброї, вибухових предметів та пристроїв, а також радіоактивних та небезпечних хімічних речовин;
- правил експлуатації засобів залізничного, морського, річкового, повітряного і автомобільного транспорту, які можуть призвести до аварій і катастроф, а відповідно, поранень та загибелі громадян;
- правил експлуатації підприємств, які являють техногенну небезпеку і які можуть бути причиною порушення екологічної безпеки, виникнення забрудненої території і в результаті сприятимуть отруєнням та загибелі людей.

Громадська безпека може бути порушена також в результаті несприятливих впливів небезпечних природних явищ: землетрусів, виверження вулканів, зсувів та виникнення тріщин на окремих територіях (такі явища головним чином мають назву сейсмічних), снігопадів, злив, суховіїв, посухи, сильних вітрів та буревіїв (загальна назва – метеорологічні явища), повені, снігових лавин, сильних дощів, які викликають підвищення рівня води у водоймах та річках (гідрологічні явища), а також небезпечних підйомів рівня моря, цунамі та циклонів (гідрометеорологічні явища). Згадані явища становлять загрозу життю і здоров'ю людей, тому вони повинні враховуватися при формуванні визначення категорії громадська безпека.

Разом з тим, сфера боротьби з природними катаклізмами також повинна доповнюватися і організацією соціуму, тобто враховувати цілу низку соціальних і політичних та економічних факторів. До таких факторів вчені відносять: благоустрій населених пунктів, стан доріг, вулиць, систем водопостачання, забезпечення електрикою, харчами, та т. ін., стан місць загального користування, які в більшості випадків носять назву громадські місця [9]. У цілому ми повинні відносити до визначення громадської безпеки всі несприятливі фактори і загрози, які існують у суспільстві. Однак такий перелік не може бути повним, адже з розвитком цивілізації, науки і техніки можуть з'являтися нові загрози життю і здоров'ю людей.

Таким чином, категорія громадської безпеки має визначатися як стан, що складається в суспільстві для забезпечення небезпечних умов для громадян. Разом з тим, це система заходів, які спрямовані на виявлення, попередження і припинення порушень прав людини. Така система заходів має передбачати захист від природних катаклізмів та катастроф, а також від технологічних пожежних, медичних та інших загроз.

До визначення категорії громадської безпеки певною мірою повинні входити як завдання щодо забезпечення громадської безпеки та практичне їх виконання органами внутрішніх справ, іншими правоохоронними органами та громадськими формуваннями, так і теоретичні дослідження у сфері громадської безпеки.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ульянов О.І.* Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 // О.І. Ульянов. – Х., 2002. – 180 с.
2. *Бородін І.Л.* Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : монографія / І.Л. Бородін. – Херсон : Олді - плюс, 2003. – 218 с.
3. *Подолька А.М.* Адміністративно-правове регулювання охорони громадського порядку в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / А.М. Подолька. – К., 2009. – 432 с.

4. *Ольховський Є.Б.* Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки в Україні : дис.. канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є.Б. Ольховський. – Х., 2004. – 196 с.
5. *Серегин А.В.* Сущность общественного порядка и общественной безопасности как объектов административно-правовой охраны / А.В. Серегин // Актуальные проблемы совершенствования охраны общественного порядка и общественной безопасности в условиях перестройки. – М., 1989. – 25 с.
6. *Бандурка О.М.* Роль адміністративного законодавства в зміцненні правопорядку / О.М. Бандурка // Проблеми охорони громадського порядку і вдосконалення законодавства : матеріали науково-практичної конференції. – Х., 1994.
7. *Кривенда В.Ю.* Форми і методи діяльності міліції громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 // В.Ю. Кривенда. – Х., 2009. – 209 с.
8. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України № 1835-III від 22 червня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 40. – Ст. 338.
9. *Доценко О.С.* Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.С. Доценко. – К., 2006. – 206 с.

Отримано 30.09.2014

**В.Ю. Томіна,**  
здобувач кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ

## ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АУДИТОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

*У статті проаналізовано навчально-методичну, наукову літературу та норми чинного законодавства з метою дослідження теоретичних та практичних аспектів змісту принципів адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності. Наводиться авторське визначення принципів адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності, під якими слід розуміти законодавчо закріплені основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із процесом забезпечення стабільності, збалансованості та ефективності незалежного фінансового контролю для захисту інтересів користувачів фінансової та економічної сфери загалом. Особливу увагу приділено аналізу змісту галузевих принципів, зокрема: незалежності, конфіденційності, об'єктивності, чесності, добросовісності, професійної поведінки.*

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, аудит, аудиторська діяльність, елементи, принципи, фінансовий контроль, незалежність, конфіденційність.

*В статье проанализированы учебно-методическая, научная литература и нормы действующего законодательства с целью исследования теоретических и практических аспектов по определению содержания принципов административно-правового обеспечения аудиторской деятельности. Приводится авторское определение понятия принципов административно-правового обеспечения аудиторской деятельности, под которыми следует понимать законодательно закрепленные основные идеи, отражающие закономерности в общественных отношениях, связанных с процессом обеспечения стабильности, сбалансированности и эффективности независимого финансового контроля для защиты интересов пользователей финансовой в частности и экономической в целом сфер. Особое внимание уделено анализу содержания отраслевых принципов в частности: независимости, конфиденциальности, объективности, честности, добросовестности, профессионального поведения.*

**Ключевые слова:** административно-правовое обеспечение, аудит, аудиторская деятельность, элементы, принципы, финансовый контроль, независимость, конфиденциальность.

*Paper analyzes educational and methodical, scientific literature and current legislation in order to study theoretical and practical aspects for the determination of the principles of administrative and legal support auditing. Author's definition of the principles of administrative and legal support of audit activity which should be understood as legislated basic ideas reflecting several patterns of social relations associated with the process of ensuring stability, balance and effectiveness of an independent financial control to protect the interests of users of financial in particular and economic at whole spheres is given. Particular attention is paid to the analysis of the content of sectoral principles: independence, confidentiality, objectivity, honesty, integrity and professional behavior.*

**Keywords:** administrative and legal support, audit, audit activities, elements, principles, financial control, independence and privacy.

Сучасний розвиток будь-якої держави неможливий без створення дієвого механізму забезпечення безпеки держави (економічної, державної, зовнішньої та внутрішньополітичної), сприятливих та безпечних умов життєдіяльності людини. Це певною

мірою стосується України, яка має підґрунтя (географічні, економічні, соціальні, політичні, організаційні, ресурсні) для створення та реалізації наведеного механізму.

Після проголошення незалежності та прийняття Конституції України особливого значення набуває гарантування прав людини, забезпечення їх в усіх сферах – політичній, економічній, соціальній, духовній, культурній тощо. Конституція України визначає, що людина, її життя, здоров'я і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю (ст. 3). З огляду на це, держава вживає необхідних заходів для забезпечення реалізації наведеного положення. Одним із них є заходи щодо забезпечення економічної безпеки країни та запобігання відповідним загрозам і небезпекам. Водночас соціально-політична ситуація, що склалася у державі, починаючи з 1991 року, характеризується комплексом складних, часто суперечливих процесів, тенденцій і явищ, серед яких складний фінансово-економічний стан на ринку товарів та послуг, затримка з виплатою заробітної плати у бюджетній сфері, проблеми у сфері забезпечення правопорядку, боротьби зі злочинністю. Така ситуація створювала відповідні умови для розвитку тіньового сектору економіки, який завдавав істотних збитків для держави. Про це свідчать відповідні статистичні показники. Так, у 2013 році в межах здійснення обов'язкового аудиту фінансової звітності аудиторськими фірмами та аудиторами було надано 9517, з них “безумовно-позитивні висновки” були лише 2583, “умовно-позитивні висновки” – 6796, негативні висновки – 102, відмова від висловлення думки – 36 [1].

Такі статистичні показники свідчать про наявність значної кількості фінансових порушень та істотних обсягів недонадходжень до державного бюджету. Так, внаслідок порушення фінансової дисципліни у 2013 році недоотримано фінансових ресурсів 1 276 035,67 грн; проведення витрат з порушенням законодавства – 2 413 142,49 грн, у тому числі в бюджетних установах і організаціях – 1 066 162,39 грн, у державних цільових фондах – 68 456,60 грн; нецільові витрати державних ресурсів – 128 689,92 грн; незаконні витрати – 2 067 988,31 грн. [2], Водночас слід зазначити, що вчинення правопорушень в економічній сфері та завдання матеріальних збитків державі є характерними для будь-якої країни. Так, за оцінкою Європейської комісії, через порушення фінансової дисципліни та різні фінансові правопорушення держави-члени Європейського Союзу втрачають щорічно близько 60 млрд євро [3.]. У зв'язку з наведеним вище, питання щодо дослідження адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності, зокрема її принципів, є вкрай актуальними та значущими як для науки, так і практики.

Окремі аспекти проблематики цього дослідження знайшли своє відображення у працях вчених, зокрема: А.І. Берлач, Ф.Ф. Бутинець, Л.Л. Кінащук, О.А. Петрик, Т.В. Філіпенко та ін. Водночас питання щодо визначення принципів адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності розглянуті фрагментарно або в межах широкої адміністративно-правової проблематики.

**Мета запропонованої наукової статті** полягає в дослідженні наукової, навчально-методичної, довідкової літератури та законодавства щодо визначення принципів адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності в Україні. Наукова новизна цього дослідження полягає в удосконаленні наукових підходів до розкриття змісту принципів адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності в Україні.

Аудиторській діяльності як об'єкту адміністративно-правового забезпечення властиві певні принципи. Не вдаючись до детального аналізу наукових поглядів щодо визначення поняття принципів, зазначимо, що ми підтримуємо позицію тих вчених, які вважають, що принципи діяльності – це законодавчо закріплені основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із певним процесом. Таким чином, на нашу думку, принципи адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності слід розуміти як законодавчо закріплені основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із процесом забезпечення стабільності, збалансованості та ефективності незалежного фінансового контролю для захисту інтересів користувачів фінансової та іншої економічної інформації. Водночас, спираючись на наукові погляди О.Ф. Скакун, В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача, ми встановили, що зазначені принципи доцільно поділити на дві групи: загальні (верховенства права, законності; рівності всіх учасників ринку, доступності,); спеціальні (галузеві)

(незалежності, конфіденційності, об'єктивності, чесності, добросовісності тощо). У межах цього дослідження ми звернемо увагу на аналіз галузевих принципів.

Найбільш важливими принципами аудиторської діяльності, які повинні бути забезпечені в межах адміністративно-правового забезпечення цієї діяльності і від дотримання яких залежить авторитет фахівця-аудитора, його професійна придатність виконувати найскладніші завдання, є ті, які обґрунтовують аудиторську діяльність у цілому, та ті, що встановлюють основи професійної етичної діяльності аудиторів. Йдеться, зокрема, про такі принципи.

*Принцип незалежності*, який полягає в тому, щоб у аудитора при формуванні його думки була відсутня фінансова, майнова, родинна або будь-яка інша зацікавленість у справах економічного суб'єкта, що перевіряється, а також була відсутньою будь-яка інша залежність від третіх осіб. При цьому у Кодексі професійної етики аудиторів України, затвердженому рішенням Аудиторської палати України від 18 грудня 1998 року № 73 [4] (далі – Кодекс етики аудиторів) зазначено, що при виконанні завдання зі складання будь-яких видів звітності аудиторі мають бути незалежними, як реально, так і формально.

Цьому принципу необхідно приділити більш детальну увагу, оскільки він прямо впливає на визначення ознак аудиторської діяльності, які вирізняють її з-поміж інших видів і форм фінансового контролю, а також на механізм її адміністративно-правового регулювання.

Нормативно цей принцип впливає зі змісту ч. 2 ст. 3, п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону України “Про аудиторську діяльність”, у яких прямо вказується на незалежну діяльність аудитора, та, зокрема, принцип незалежності аудитора. Крім того, у ст. 20 цього Закону передбачені випадки, за яких аудит здійснюватися не може. Причиною заборони проведення аудиту в певних ситуаціях є те, що їм властива фактична або формальна недостатність незалежності аудиторів. Ця ситуація може привести користувачів аудиторських послуг до висновку щодо порушення незалежності проведеної аудиторської перевірки.

У Директиві 2006/43/ЄС використовується такий термін як “загроза незалежності аудитора”. При цьому встановлено, що у разі виникнення потреби в забезпеченні незалежності аудитора або аудиторської фірми, то рішення щодо того, чи повинен аудитор або аудиторська фірма відмовитись чи утриматись від аудиторського завдання, що стосується їхніх клієнтів з аудиту, ухвалюється державою-членом, а не аудитором чи аудиторською фірмою. Цим самим, на наше переконання, знову ж таки підтверджується значуща суспільна роль аудитора і аудиторської фірми, що обґрунтовує, зокрема, висновок про визначення і закріплення принципу незалежності аудитора в законодавстві нашої держави.

Отже, на незалежність аудитора можуть вплинути фінансові взаємовідносини з клієнтом, що приведе стороннього спостерігача до висновку про те, що незалежність аудитора втрачено. Подібні взаємовідносини можуть мати місце в цілому ряді випадків, наприклад: при безпосередній фінансовій зацікавленості в справах клієнта; через непряму фінансову зацікавленість у клієнті; через позики, видані клієнту або отримані від клієнта чи від якоїсь посадової особи, яка представляє інтереси акціонерів, що мають контрольний пакет акцій клієнта; при існуванні фінансової зацікавленості в спільному підприємстві з клієнтом або службовцем клієнта; при існуванні фінансової зацікавленості в особі, яка не є клієнтом, але є інвестором клієнта або одержує інвестиції від клієнта [4].

*Принцип конфіденційності* проявляється у тому, що аудиторі та аудиторські фірми зобов'язані зберігати у таємниці інформацію, отриману в ході надання професійних послуг без обмеження часі. У Директиві 2006/43/ЄС наголошено на важливості того, щоб аудиторі та аудиторські фірми поважали приватність своїх клієнтів, що означає, що до них мають застосовуватись суворі правила дотримання конфіденційності та професійної таємниці.

В Україні нормативно цей принцип виражений у ст. 19 Закону України “Про аудиторську діяльність” через визначення обов'язку аудиторів та аудиторських фірм зберігати в таємниці інформацію, отриману при проведенні аудиту та виконанні інших

аудиторських послуг, не розголошувати відомостей, що становлять предмет комерційної таємниці, і не використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб.

На думку Н.О. Сінельнікової, принцип конфіденційності поширюється й на орган виконавчої влади, який здійснює державне регулювання аудиторської діяльності [6, с. 44].

Принцип конфіденційності, очевидно, має дотримуватись неухильно, незважаючи на те, що розголошення чи розповсюдження інформації про економічний суб'єкт не завдає йому, на думку аудитора, матеріальної чи іншої шкоди.

Водночас у науковій літературі висловлюється думка, що не вважається порушенням розголошення конфіденційної інформації, якщо це дозволено клієнтом, передбачено законодавчим актом чи рішенням судового органу, клієнт умисно чи незаконно залучив аудитора до дій, що суперечать його професійним нормам, це вимагається для захисту професійних інтересів аудитора у ході офіційного розслідування чи приватного розгляду, який проводить клієнт [7, с. 25].

У вітчизняному законодавстві законодавче визначення власне аудиторської таємниці відсутнє. Методичні рекомендації аудиторам на випадок залучення їх до процесуальних дій як свідків, експертів або спеціалістів, затверджені рішенням Аудиторської палати України від 30 жовтня 2003 року № 128, відсилають до наведеної вище ст. 19 профільного закону.

Дискусія ж у науковій літературі розгортається з приводу того, чи зобов'язаний аудитор повідомляти правоохоронні органи про факти зловживань і шахрайства, виявлені ним під час аудиторської перевірки. Причому позиції дослідників з цього приводу є кардинально протилежними. Так, Я. Гончарук та В. Рудницький вважають, що аудитор як незалежний працівник не зобов'язаний повідомляти правоохоронні органи про факти зловживань і шахрайства [8, с. 62], а В.М. Дереконь, навпаки, розглядаючи аудит як складову адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні, пропонує аудиторам в імперативному порядку повідомляти правоохоронні органи про всі виявлені у економічних суб'єктів факти порушень [9].

Ми більш схильні до першої позиції, оскільки принципи незалежності та конфіденційності, які є ключовими при здійсненні аудиторської діяльності як форми недержавного фінансового контролю, прямо пропорційні принципу публічності, за яким діють спеціально уповноважені на це органи (податкова міліція, контрольно-ревізійні органи, оперативно-розшукові та слідчі підрозділи МВС, а також органи прокуратури чи СБУ). Зазначені принципи якраз і виокремлюють аудитора з-поміж тих осіб, які при виявленні певних порушень (від помилок до шахрайства [10, с. 44; 11, с. 66; 12, с. 85]), зобов'язані реагувати на них відповідно до чинного законодавства.

Аудитору ж у разі виявлення шахрайства та помилок слід з'ясувати у керівництва та персоналу організації всі питання, пов'язані з їх причинами. При цьому аудитор повинен розглянути вплив можливого шахрайства або помилки на фінансову звітність. Якщо він вважає, що вони могли б призвести до перекручення звітності, йому для встановлення істини потрібно виконати додаткові процедури. Характер додаткових процедур залежить від виду шахрайства та помилки та від ступеня їх впливу на зміст фінансової звітності. У випадку, коли шахрайство або помилка могли бути попереджені або виявлені під час внутрішнього контролю, але цього не сталося, аудитор повинен переглянути свою попередню оцінку цієї системи, ступінь довіри до неї, розширити обсяг інформації, яка має бути перевірена, вдаючись до додаткових процедур. Аудитор повинен своєчасно повідомити про виявлене шахрайство або помилку керівництво замовника, навіть якщо їх потенційний вплив незначний.

На наше переконання, вирішення проблеми аудиторської таємниці (власне, порушення принципу конфіденційності) може здійснюватись аналогічно з банківською таємницею.

*Принцип об'єктивності* забезпечується впевненістю аудитора у відсутності упередженості, залежних обставин у взаємовідносинах з клієнтом при складенні аудиторського висновку. Як наголошує Н.О. Сінельнікова, при формуванні своїх висновків і оцінки достовірності бухгалтерської звітності економічного суб'єкта аудитор повинен виходити тільки з аудиторських доказів [6, с. 44]. При цьому він завжди

зобов'язаний демонструвати свою об'єктивність, професіоналізм і неупередженість суджень.

Із зазначеного принципу випливають *принцип чесності*, який полягає в обов'язковій прихильності аудитора до професійного обов'язку, а також наслідування загальних принципів моралі, та *принцип добросовісності*, який обґрунтовує обов'язкове надання аудитором професійних послуг з ретельністю, увагою, оперативністю та належним використанням своїх здібностей.

Зважаючи на те, що діяльність аудитора у кожній країні сертифікується (ліцензується, дипломується), і на цьому аспекті важливу увагу зосереджують міжнародні аудиторські організації, до принципів аудиту відносять і *принцип професійної компетентності*, який полягає у тому, що аудитор повинен володіти необхідним обсягом знань та навичок, які дозволяють йому забезпечити кваліфіковане, якісне надання професійних послуг [6, с. 46]. При цьому аудитор повинен постійно оновлювати свої професійні знання в галузі бухгалтерського обліку, аудиту, оподаткування, фінансів, цивільного і господарського права.

Аудитор також повинен підтримувати високу репутацію професії та утримуватись від вчинків, які несумісні з наданням аудиторських послуг та здатні підірвати повагу й довіру до професії аудитора, що обґрунтовує наявність *принципу професійної поведінки*.

Підсумовуючи наведене вище, слід зазначити, що під принципами адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності потрібно розуміти як законодавчо закріплені основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із процесом забезпечення стабільності, збалансованості та ефективності незалежного фінансового контролю для захисту інтересів користувачів фінансової та іншої економічної інформації.

На підставі аналізу наукових поглядів О.Ф. Скакун, В.Б. Авер'янова, А.І. Берлача встановлено, що принципи адміністративно-правового забезпечення аудиторської діяльності доцільно поділити на дві групи: загальні (верховенства права, законності; рівності всіх учасників ринку, доступності,) та спеціальні (галузеві) (незалежності, конфіденційності, об'єктивності, чесності, добросовісності, професійної поведінки тощо).

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Узагальнена інформація про стан аудиторської діяльності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apu.com.ua/informatsiya-pro-stan-auditorskoji-diyalnosti-v-ukrajini>.
2. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/101039>.
3. Отмывание денег с использованием карусельной схемы уклонения от НДС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eurasiangroup.org/ru/news/typ\\_carousel.pdf](http://eurasiangroup.org/ru/news/typ_carousel.pdf).
4. Кодекс професійної етики аудиторів України, затверджений рішенням Аудиторської палати України від 18 грудня 1998 року № 73, з коментарями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.teraudit.com.ua/study/audit\\_kodeks.php](http://www.teraudit.com.ua/study/audit_kodeks.php).
5. Про аудиторську діяльність : Закон України від 22 квітня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 23. – Ст. 243.
6. Синельникова Н.А. Государственное регулирование аудиторской деятельности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Н.А. Синельникова. – Саратов, 2004. – 152 с.
7. Камышанов П.И. Аудит : стандарты и практика / П.И. Камышанов. – М. : Элиста АПП “Джангар”, 2002. – 218 с.
8. Гончарук Я. Аудит : навч. посіб. / Я. Гончарук, В. Рудницький. – К. : Знання, 2007. – 443 с.
9. Дереконь В.М. Аудит як форма фінансового контролю та складова адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Дереконь. – Ірпінь, 2007. – 20 с.
10. Дорош Н.І. Міжнародний досвід становлення та розвитку аудиторського контролю / Н.І. Дорош // Вісник податкової служби України. – 1999. – № 28. – С. 41–45.
11. Усач Б.Ф. Контроль і ревізія : підр. / Б.Ф. Усач. – К. : Знання-Прес, 2002. – 253 с.
12. Савченко В.Я. Аудит : навч. посіб. / В.Я. Савченко. – К. : КНЕУ, 2002. – 322 с.

---

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА**

---

УДК 343.985

**І.Л. Близнюк,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

**ВИЯВЛЕННЯ ТА РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМИ ОПЕРАЦІЯМИ З БАНКІВСЬКИМИ ПЛАТІЖНИМИ КАРТКАМИ (РЕКВІЗИТАМИ КАРТОК)**

*У статті розкриваються типові злочини, що вчиняються у сфері виготовлення та обігу банківських платіжних карток (БПК), проаналізовано особливості та виокремлено види вчинених шахрайств у зазначеній сфері в Україні. Особлива увага приділяється рекомендаціям оперативним працівникам та слідчим органів внутрішніх справ з виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних з незаконними операціями з банківськими платіжними картками (реквізитами карток). Зокрема, у статті виокремлені основні напрями здійснення оперативного пошуку шахрайств, що вчиняються у сфері обігу БПК.*

**Ключові слова:** банківські пластикові (платіжні) картки, смарт-картки, чіпові картки, дистанційне банківське обслуговування, трансакції за картковими рахунками, шахрайства з платіжними картками, кіберзлочини, банкомати, ембосовані символи на картці, фітинг, "білий пластик", скіммер, ПІН-код, картоприймач банкомату, процесинговий центр, еквайр, POS-термінали, сервер, електронні журнали.

*В статье раскрываются типичные преступления, совершаемые в сфере изготовления и обращения банковских платежных карт (БПК), проанализированы особенности и выделены виды совершенных мошенничеств в указанной сфере в Украине. Особое внимание уделяется рекомендациям оперативным работникам и следователям органов внутренних дел по выявлению и расследованию преступлений, связанных с незаконными операциями с банковскими платежными картами (реквизитам карт). В частности, в статье отмечены основные направления осуществления оперативного поиска мошенничеств, совершаемых в сфере обращения БПК.*

**Ключевые слова:** банковские пластиковые (платежные) карты, смарт-карты, чиповые карты, дистанционное банковское обслуживание, транзакции по карточным счетам, мошенничества с платежными картами, киберпреступления, банкоматы, эмбосированные символы на карте, фитинг, "белый пластик", скиммер, ПИН-код, картоприемник банкомата, процессинговый центр, эквайер, POS-терминалы, сервер, электронные журналы.

*Paper describes the typical crimes committed in the sphere of production and circulation of bank payment cards, analyzes the features of committing fraud in this field in Ukraine. Particular attention is given to the recommendations to operatives and investigators of the police in the detection and investigation of crimes related to the*

*illegal operations with bank payment cards (card details). In particular, the paper highlights key areas of operational search frauds committed in the sphere of circulation of bank payment cards.*

**Keywords:** *plastic bank (payment) card, smart card, chip cards, remote banking services, transactions on card accounts, payment card fraud, cybercrime, ATMs, embossed symbols on the card, fitting, “white plastic”, skimmer and PIN-code, the card slot of the ATM, the processing center, acquirer, POS-terminals, server, e-journals.*

В Україні, як і у всіх розвинених країнах світу, на базі комп'ютерної системи електронного зв'язку широкого застосування набула міжбанківська система електронних платежів і взаєморозрахунків. Але вона не є абсолютно надійною. Нерідко на основі несанкціонованого доступу до комп'ютерних баз даних завдяки функціонуванню міжбанківської системи електронних платежів та взаєморозрахунків злочинці вчиняють незаконні операції з використанням банківських пластикових карток з корисливою метою та вчиняють шахрайство з використанням системи дистанційного банківського обслуговування. За даними НБУ, щоденно фіксуються десятки спроб несанкціонованого доступу до електронної системи міжбанківських розрахунків.

Збільшилась кількість несанкціонованих трансакцій за картковими рахунками, активно удосконалюються способи вчинення злочинів у сфері виготовлення та обороту банківських платіжних карток (БПК). Проте, за оцінками міжнародних експертів, розслідуються лише 15–20 % таких злочинів. Ця негативна тенденція пов'язана, з одного боку, з помилками та прорахунками банків при впровадженні БПК, а з іншого – з постійним удосконаленням механізму та способів учинення злочинів у сфері виготовлення та обігу платіжних карток, застосуванням найбільш завуальованих форм злочинної діяльності, поліпшенням технічної оснащеності і, як наслідок, – невідповідністю правоохоронних органів ефективно протистояти таким злочинним проявам. У зв'язку з цим постає нагальна проблема щодо розробки ефективної методики виявлення та розслідування цього різновиду злочинів.

Найрозповсюдженими видами шахрайства з платіжними картками є шахрайство з підробленими картками, шахрайство з втраченими і викраденими пластиковими картками, шахрайство з картками, не отриманими законним держателем (за картками, які вислалися поштою і не були отримані клієнтом), шахрайство з використанням рахунку (операції без пред'явлення картки – в мережі Інтернет, телефонні або факсові замовлення), інші форми шахрайств.

Узагальнення практики боротьби з “картковою” злочинністю дозволяє класифікувати основні види правопорушень у сфері випуску та обігу БПК на такі групи:

- діяння, пов'язані з підробкою банківських платіжних карток, документів на переказ, придбанням, зберіганням, перевезенням, пересиланням з метою збуту, збутом підроблених банківських платіжних карток;
- шахрайські діяння з використанням банківських платіжних карток (використання інформації про справжні банківські платіжні картки (їх реквізити));
- діяння, пов'язані з незаконним збиранням інформації про справжні банківські платіжні картки.

Найбільше збитків – 39 % – банки несуть при підробці карток. На другому місці – операції без пред'явлення карток, тобто в мережі Інтернет [2].

Після переходу більшості європейських країн на чіпові картки (смарт-картки) як більш захищені основною тенденцією на європейському ринку стало

перетікання шахрайських операцій у віртуальне середовище. Не є винятком і Україна. Порівняно з 2011 р. цей показник за кількістю та сумами операцій зріс більш ніж у три рази [2]. У цілому, за офіційними даними НБУ, кожен другий український банк потерпає від шахрайських операцій.

Наприклад, у березні 2014 р. Ощадбанк попередив про активізацію шахрайських дій кіберзлочинців стосовно держателів платіжних карток як у банкоматних мережах вітчизняних банків, так і при розрахунках у мережі Інтернет. Так, останнім часом було зафіксовано випадки фітінгу (технології онлайнного шахрайства, яка використовується зловмисниками для отримання особистої інформації користувачів), які полягали в спробах несанкціонованого отримання конфіденційної інформації держателів платіжних карток банку за допомогою шахрайських сайтів, що дублюють офіційні сайти відомих вітчизняних банків.

За офіційними даними НБУ, загальна кількість шахрайських операцій з БПК в 2012 р. порівняно з попереднім збільшилась на 47 %, а сума збитків зросла на 20 % [2]. При цьому 99,7 % збитків, заподіяних банкам за операціями з платіжними картками, здійснені з картками міжнародних платіжних систем.

Постійне збільшення цих цифр свідчить про наявність окремої підпільної індустрії, що пов'язана з незаконним виготовленням та використанням банківських пластикових карток. Тому не випадково питанням дослідження проблеми злочинних дій з використанням пластикових карток значну увагу приділили відомі вчені, зокрема Л.М. Стрельбицька, Л.В. Бистров, С.І. Ніколаюк, Г.А. Матусовський, А.В. Реуцький, В.Ю. Шепітько, О.В. Курман,

А.Ю. Ільницький, М.С. Вертузаєв, А.І. Котляревський, А.М. Юрченко та ін. Потреби оперативно-слідчої практики в розробці наукових положень і практичних рекомендацій щодо виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних з незаконними операціями з банківськими платіжними картками (реквізитами карток), з одного боку, й відсутність сучасних монографічних досліджень цієї проблематики – з іншого, й обумовили актуальність обраної теми статті.

Найбільш гостро проблема шахрайств з банківськими платіжними картками постала в 90-ті роки з переходом фінансово-банківських структур на розрахунки з використанням електронних систем платежів.

Спочатку такі злочини вчинялися одинаками, сьогодні – організованими злочинними угрупованнями, інколи чисельністю до 50 чоловік, оснащеними найсучаснішою технікою. Такі угруповання користуються консультаціями висококваліфікованих фахівців, а для прикриття своєї протиправної діяльності мають надійні установчі документи.

Шахраї, які витіснялися з європейських країн у зв'язку з переходом міжнародних платіжних систем у межах боротьби із шахраями із магнітних карт на чіпові, змушені були звернути свою увагу на менш технологічні банківські ринки, і насамперед – на Україну, в якій склалася унікальна ситуація: величезна кількість випущеного пластику на тлі підвищеної уразливості як самих карток (із магнітною смугою), так і мереж передачі даних.

Характерним для злочинів, пов'язаних з використанням пластикових платіжних засобів, є їх висока латентність (90–95 %), “інтернаціональність”, великі збитки, навіть від одиничного злочину, складність збирання доказів за встановленими фактами та доказування винуватості особи у вчиненні зазначеного кримінального правопорушення в суді.

Найбільш розповсюджені такі види шахрайств з банківськими платіжними картками.

1) Counterfeit Cards – дослівно перекладається як “фальшиві картки” – фізичне копіювання даних з магнітної смуги картки з подальшим записом на так званій “білий пластик”. До недавнього часу це був найпоширеніший тип шахрайства з картками в нашій країні. Найчастіше цей вид злочинів вчиняється за допомогою скіммерів – спеціальних пристроїв, що встановлюються на картоприймач банкоматів. Одночасно може використовуватися псевдоклавіатура або відеокамера, які фіксують введення ПІН-коду.

Якщо раніше найпоширенішими були скіммери (ці пристрої слід було регулярно встановлювати та знімати), то тепер обладнання шахраїв передає дані бездротовими каналами зв'язку в режимі онлайн.

2) Card Stolen / Lost. На відміну від Counterfeit Cards, шахрайство Card Stolen/Lost полягає в проведенні операцій із загубленою або вкраденою картою.

3) Card Not Present – операції в Інтернеті. Використовується комп'ютерний вірус, що передає своєму власникові дані картки, які її утримувач використовує на своєму комп'ютері для різних розрахунків – поповнення мобільного телефону, оплати комунальних послуг тощо.

4) ID Fraud. Використовуючи систему ID Fraud, шахраї отримують платіжні картки за підробленими документами або через змову. Шахрай заволодіває документом, переклеює фото і звертається з підбркою в банк. Нерідко треті особи за певну винагороду відкривають за своїми документами картку та передають її третім особам.

Оперативний пошук ознак шахрайств, що вчиняються у сфері обігу банківських платіжних карток, здійснюється за трьома напрямками: виявлення фактів вчинення або підготовки злочинів; виявлення предметів та документів, що містять ознаки злочинної діяльності; виявлення осіб, які можуть бути віднесені до категорії підозрюваних, очевидців або потерпілих.

До основних установ, де можна отримати інформацію про вчинення зазначених кримінальних правопорушень або підготовку до них, відносяться:

- Національний банк України;
- процесинговий центр;
- платіжна система;
- банк-емітент БПК;
- еквайр;
- Українська міжбанківська асоціація членів платіжних систем “ЄМА”.

Об'єктами оперативного пошуку є:

- особи, які в силу своєї діяльності (компетенція чи злочинна спеціалізація) мають можливість вчинювати злочини, пов'язані з використанням банківських платіжних карток;

- особи, які притягались до відповідальності за злочини, пов'язані з використанням банківських платіжних карток;

- особи, які можуть бути співучасниками при злочинних діях, пов'язаних з використанням банківських платіжних карток:

- ❖ працівники банківських установ;

- ❖ колишні працівники банківських установ;

- документи, в яких містяться ознаки злочинної діяльності;

- предмети (обладнання, об'єкти тощо), що можуть у подальшому виступати доказами за кримінальним провадженням.

Зокрема, органи внутрішніх справ здійснюють заходи, спрямовані на виявлення осіб, які так чи інакше пов'язані зі здійсненням будь-яких операцій із

застосуванням банківських пластикових платіжних карток. Таких осіб можна умовно поділити на дві категорії:

1. Працівники банківських установ: керівництво; технічний персонал; касири; інженери-програмісти (категорія, якій необхідно приділяти максимум уваги).

2. Колишні працівники банківських установ: звільнені через негативні причини; персонал, який мав доступ до комп'ютерних мереж, тощо.

Узагальнення слідчої практики дало змогу виокремити низку слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій, які найчастіше доручає слідчий органу дізнання при розслідуванні кримінальних правопорушень розглядуваної групи:

1) з'ясування нових епізодів злочинної діяльності;  
 2) з'ясування місця виготовлення підроблених банківських платіжних карток;  
 3) встановлення місцезнаходження грошових коштів та інших цінностей, отриманих злочинним шляхом;

4) виявлення каналів використання викрадених грошових коштів та інших цінностей;

5) встановлення конкретних учасників злочину, які входять в організовану злочинну групу, зв'язків між ними та ролі кожного при вчиненні злочинного діяння;

6) виявлення можливих співучасників, свідків, предметів та документів, що мають значення для справи;

7) одержання даних про причетність до злочину працівників банківських установ, процесингових центрів, підприємств, що обслуговують розрахунки банківськими платіжними картками, та ін.

З метою ефективного виявлення та розслідування злочинів зазначеної категорії необхідно наголосити, що місце події і місце злочину, як правило, не збігаються, оскільки злочин вчиняється в місцях обслуговування банківських платіжних карток, через POS-термінали або комп'ютери, а ознаки злочину виявляються безпосередньо в емітента платіжної картки або її власника. Місце події збігається з місцем злочину, якщо злочинця затримано в момент зняття готівки в банкоматі або при покупці товарів за платіжною карткою.

За злочинами у сфері виготовлення та обігу банківських платіжних карток огляд місця події здійснюється в приміщеннях:

а) підприємств, що обслуговують розрахунки банківськими платіжними картками, тобто там, де така картка була використана (магазини, кав'ярні, АЗС тощо);

б) де знаходиться банкомат, що використовується злочинцем для одержання грошових коштів;

в) банківських установ або процесингових центрів;

г) де виготовлялися підроблені банківські платіжні картки;

д) де встановлена комп'ютерна техніка, за допомогою якої було вчинено злочин, або знаходиться провайдер, що надає послуги з доступу в мережу Інтернет, а також на ділянках території, по яких проходять кабелі зв'язку між учасниками системи, що обслуговують обіг банківських платіжних карток.

Слід зазначити, що у зв'язку зі специфікою виготовлення та обігу банківських платіжних карток при проведенні огляду місця події необхідною умовою є залучення спеціалістів.

При цьому основними завданнями спеціалістів у галузі комп'ютерної техніки при огляді місця події є:

- виконання всіх маніпуляцій з комп'ютерною технікою (вмикання – вимикання, розбирання – складання та ін.);
- опис комп'ютерної техніки та периферійного устаткування в протоколах слідчих дій;
- проведення експрес-аналізу комп'ютерної інформації; виявлення інформаційних слідів злочину;
- запобігання знищенню або пошкодженню комп'ютерної інформації; вилучення комп'ютерної інформації та ін.

У зв'язку з тим, що всі події у сфері виготовлення та обігу банківських платіжних карток фіксуються процесинговим центром, сервером банківської установи, електронним контрольно-касовим апаратом, комп'ютерною технікою з POS-терміналом, важливо особливу увагу приділити вивченню файлів реєстрації на цих системах. Адже інформація про будь-яку подію (в тому числі, хто ініціював її, коли і в який час вона відбулася, які при цьому були порушені файли) реєструється в таких файлах. Зокрема, у файлах реєстрації може бути відображена інформація про паролі користувачів, їх імена, ідентифікаційні номери тощо.

Крім того, з метою ефективного виявлення та розслідування злочинів, що вчиняються з використанням БПК, працівниками ДСБЕЗ МВС України, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність, вивчаються та перевіряються такі документи:

- 1) установчі документи підприємства, такі як статут, установчий договір, свідоцтво про державну реєстрацію суб'єкта підприємницької діяльності, свідоцтво про взяття на податковий облік тощо (у разі вчинення злочину шляхом створення підприємства та укладання з банківською установою договору на обслуговування банківських платіжних карток);
- 2) документи бухгалтерського обліку;
- 3) різні неофіційні документи (чернетки, розрахунки, списки банкоматів, реквізитів банківських платіжних карток);
- 4) аналітичні документи (довідки, звіти);
- 5) технологічні документи;
- 6) банківські документи (договори, додатки, роздруківки за рахунками, різні звіти, стоп-листи та ін.);
- 7) документи на машинних носіях інформації (електронні журнали, протоколи, реєстри);
- 8) різні касові документи (сліпи, квитанції банкоматів та POS-терміналів тощо).

Вважаємо за доцільне також з'ясувати таке:

- 1) призначення документа (БПК) і його справжність, визначити наявність або відсутність:
  - а) усі необхідні реквізити;
  - б) будь-які деформації БПК (зміна форми документа, сліди різних дій – наплавлення, хвилі, зафарбовування, відколи, зміни колірних відтінків, сліди нанесення різних речовин і т.ін.);
  - в) дефекти друку реквізитів;
  - г) відповідності реквізитів, які мають збігатися (при ембосуванні на платіжній картці знаки з одного боку вдавлені, а з другого боку опуклі);
  - д) відповідності розташування реквізитів;
  - е) відповідності барвників, паперу, захисної сітки, емблем та інших знаків (у тому числі голограми) встановленим тим або іншим стандартам;
  - є) збіг ембосованих знаків зі знаками, виконаними барвником;

- ж) заміну ламінованого шару чи фотографій;  
 2) ознаки зміни БПК як у цілому, так і його окремих компонентів;  
 3) інформацію про особу або організацію, що відповідає за виготовлення, зберігання, випуск в обіг та використання БПК;  
 4) обставини, що мають значення для кримінального провадження;  
 5) мету та можливості використання БПК для здійснення тих чи інших операцій;  
 6) з якого матеріалу виготовлено БПК (наприклад, дослідити пластик банківської платіжної картки з вимірами його товщини, розміру, висоти ембосованих символів, перевірити справжність смуги для підпису власника), а також його реквізити, підписи, печатки, ембосовані символи;  
 7) кому видано БПК, його номер та дата випуску, строк дії.

При огляді сліпів, квитанцій POS-терміналів і банкоматів належить з'ясувати наявність обов'язкових реквізитів:

- ідентифікатора банківської установи;
- дату здійснення операції;
- вид операції (зняття, купівля чи повернення);
- суму операції (у гривнях чи іноземній валюті);
- реквізити банківської платіжної картки (визначені правилами безпеки платіжної системи);
- номер імпринтера POS-терміналу чи банкомата, код авторизації;
- підпис касира (якщо це передбачено правилами платіжної системи);
- підпис держателя банківської платіжної картки (у випадку оформлення сліпа – обов'язково, а при оформленні квитанції платіжного терміналу – якщо це передбачено правилами платіжної системи).

Таким чином, криміногенна ситуація у сфері випуску та обігу банківських платіжних карток України залишається напруженою і має тенденцію до посилення ознак організованості вчинюваних злочинів. У зв'язку з цим актуальним є формування дієвих заходів щодо ефективного та своєчасного викриття та розслідування злочинів, пов'язаних з використанням БПК.

Вивчення практики боротьби зі злочинами у сфері випуску та обігу банківських пластикових карток дозволяє зробити висновок, що на сьогодні відчувається потреба в розробці науково обґрунтованих та практично значущих рекомендацій оперативним працівникам та слідчим органів внутрішніх справ відповідно щодо виявлення та розслідування таких кримінальних проваджень. Розробка зазначених методичних рекомендацій є вкрай необхідним завданням, оскільки кримінальні правопорушення у зазначеній сфері стрімко зростають та мають організований характер, при цьому постійно вдосконалюються способи вчинення злочинів цієї категорії, а заходи, що вживаються правоохоронними органами, як правило, не відповідають вимогам сучасності.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Харчук М.В. Аналіз масштабів та основні напрями мінімізації ризиків шахрайства членів міжнародних платіжних систем / М.В. Харчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2120>.
2. Кожен другий український банк потерпає від шахрайських операцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lohotron.in.ua/2013/02/kozhen-druhuj-ukrajinskyj-bank-poterpaje-vid-shahrajsskyh-operatsij/>.
3. Пірати ХХІ століття. Україна може стати оплотом шахрайства з платіжними картами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lohotron.in.ua/2010/05/piraty-xxi-stolittya-ukrajina-mozhe-staty-oplotom-shahrajstva-z-platizhnymy-kartamy/>.

Отримано 01.07.2014

УДК 343.985

**О.Б. Сахарова,**  
кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

## ОСОБЛИВОСТІ ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ВИКОРИСТАННЯМ ЕЛЕКТРОННИХ ЗАСОБІВ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ БАНКІВСЬКИХ УСТАНОВ

*У статті автор намагається розкрити особливості вчинення злочинів, пов'язаних з використанням електронних засобів доступу до інформації банківських установ, а саме шахрайських операцій з банківськими рахунками за допомогою системи дистанційного банківського обслуговування “Клієнт-банк”, та визначити способи вчинення неправомірного заволодіння грошовими коштами з картрахунку фізичної особи за допомогою використання банкоматів. Особлива увага приділяється розгляду злочину, пов'язаного із встановленням на банкоматах незаконних пристроїв для зчитування інформації (“скіммерів”).*

**Ключові слова:** кіберзлочин, кібершахрай, скіммінг, скіммер, хакер, банкомат, Інтернет-банкінг, лог-файли, траппінг, картридер, ПИН-код, слот, ПИН-ПАД, кардінг, кардер, дамп, шаттер, шіммінг.

*В статті автор намагається розкрити особливості вчинення злочинів, пов'язаних з використанням електронних засобів доступу до інформації банківських установ, а саме шахрайських операцій з банківськими рахунками за допомогою системи дистанційного банківського обслуговування “Клієнт-банк”, та визначити способи вчинення неправомірного заволодіння грошовими коштами з картрахунку фізичної особи за допомогою використання банкоматів. Особлива увага приділяється розгляду злочину, пов'язаного із встановленням на банкоматах незаконних пристроїв для зчитування інформації (“скіммерів”).*

**Ключевые слова:** киберпреступление, кибермошенник, скимминг, скиммер, хакер, банкомат, Интернет-банкинг, лог-файлы, траппинг, картридер, ПИН-код, слот, ПИН-ПАД, кардинг, кардер, дамп, шаттер, шимминг.

*In the paper the author tries to reveal the features of committing crimes related to the use of electronic means of an access to information banking institutions, namely fraudulent transactions from Bank accounts via the remote banking system “Client-Bank”, and to determine the ways of committing illegal appropriation of funds from the card account of an individual through the use of ATMs. Special attention is paid to the crimes associated with the installation of the ATMs of illicit devices for the reading of information (“skimmers”).*

**Keywords:** cybercrime, cyber fraudster, skimming, skimmer, hacker, ATM, Internet Banking, log files, trapping, card reader, PIN code, PIN PAD, carding, carder, dump, shutter, schimming.

Останнім часом набула глобального масштабу проблема кіберзлочинності. Серед найбільш уразливих до кіберзлочинів сфер суспільного життя належить фінансовий сектор економіки, а саме банки та їх послуги. Зі зростанням обсягів безготівкових розрахунків зростає і кількість потерпілих від кібершахраїв.

Швидкі темпи розвитку фінансових ринків та все більш зростаюча масштабність проведення розрахунків у міжнародних платіжних системах супроводжуються одночасним виникненням різних ризиків, пов'язаних з вчиненням шахрайств із застосуванням електронних засобів доступу до інформації банківських установ та з використанням платіжних карток. У зв'язку з цим акцентування уваги на особливостях вчинення злочинів у банківській системі здійснення електронних платежів, оцінювання ризиків шахрайства в цій системі, а також обґрунтування необхідності розробки ефективної системи заходів щодо протидії зазначеним злочинам є досить актуальними в умовах інтернаціоналізації систем масових електронних платежів, що і визначило тему цієї статті.

Питанням розвитку платіжних систем та аналізу ризиків, що виникають у них, присвячена велика кількість наукових робіт вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема таких як Л.В. Бистров, П.Г. Грабовий, В.М. Желіховський, А.О. Єпіфанов, Т. Іварінен, О.О. Карпов, О.І. Лаврушин, Х. Лейнонен, Дж. Мак-Ендрюс, Ф.Х. Найт, Б.І. Скородумов, В.П. Страхарчук та ін. Проблематика розкриття способів вчинення злочинів у банківській сфері досліджувалась у роботах: Д.В. Березіна, А.Ф. Волобуєва, О.В. Волохової, В.І. Гаєнка, В.П. Лаврова, В.Д. Ларичева, Т.А. Пазинич, Г.М. Спіріна, С.Ю. Шарова, С.С. Чернявського, П.С. Яні, Р.С. Сатуєва, Д.А. Шраера та ін. Проблему злочинних дій з використанням банківських платіжних карток вивчали А.В. Реуцький, В.Ю. Шепітько, О.В. Курман, А.Ю. Ільницький, Л.В. Бистров, С.І. Ніколаюк, Г.А. Матусовський тощо. Однак, незважаючи на велику кількість публікацій з цієї тематики, питання аналізу особливостей вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних з використанням електронних засобів доступу до інформації банківських установ, та мінімізації ризиків шахрайства учасників міжнародних платіжних систем в Україні залишається відкритим.

У 2012 р., за даними НБУ та Незалежної асоціації банків України, загальна кількість шахрайських операцій з банківськими рахунками в Україні збільшилась на 47 %, а сума збитків зросла на 20 % [1]. З 35 до 57 збільшилась кількість банків, з рахунків яких викрадалися кошти [2]. Так, за 2012 рік у фізичних осіб було викрадено 11,4 млн грн. При цьому за обсягами вкрадених сум лідирують юридичні особи: за допомогою системи дистанційного банківського обслуговування (ДБО) "Клієнт-банк" за 2012 рік з їх рахунків було вкрадено 116 млн грн. У 2012 р. в Україні було зафіксовано 139 таких випадків шахрайства з використанням системи "Клієнт-банк", при цьому 75 % вкрадених коштів (87 млн грн) було повернуто постраждалим особам [1]. Отже, у 2012 р. злочинцям вдалося вкрати 29 млн грн через систему ДБО, що складає 25 % загального обсягу шахрайських операцій.

Загалом у 2012 р. 40 % від загальної кількості українських банків постраждали від кіберзлочинів [1].

Однак у 2013 р. скоротився обсяг вдалих крадіжок з банківських рахунків за допомогою системи "Клієнт-банк" [3]. За даними МВС України, у 2013 р. всього 12,5 % спроб злочинців увінчалися успіхом – в результаті їм вдалося вкрати 10,5 млн грн, сума заблокованих або повернутих клієнтам коштів склала 76,5 млн грн [3]. Експерти зазначають, що такі кримінальні правопорушення найчастіше вчиняються віддалено за допомогою комп'ютерних вірусів, які дозволяють красти паролі доступу до банківських рахунків.

Незважаючи на скорочення в 2013 р. порівняно з 2012 р. числа вкрадених злочинцями сум з використанням системи "Клієнт-банк", кількість кіберзлочинів значно зросла. Якщо в 2013 р. було зафіксовано 468 фактів несанкціонованого

переведення грошей клієнтів при роботі з системами віддаленого доступу, то роком раніше – всього 139 випадків (див. вище).

Крім того, у 2013 р. було зафіксовано понад 350 випадків використання скімінгових пристроїв, які на банкоматах зчитують дані з платіжних карток клієнтів [3]. У МВС України повідомили про вилучення 37 одиниць скімінгового обладнання. Нерідко один й той же скімінговий пристрій міг бути встановлений на декількох банкоматах, що належать різним банкам.

Кількість вчинених злочинів зі встановленням на банкоматах незаконних пристроїв для зчитування інформації також зросла й у м. Києві. Так, у 2012 р. співробітниками УБК ГУ МВС України у м. Києві було виявлено та вилучено два “скімінгових” пристрої. Затриманий злочинець зі своїм спільником встановлювали пристрої для зчитування магнітних стрічок банківських платіжних карток та відеокамеру для запису ПІН-кодів у місцях значного скупчення громадян. Станом на 10 червня 2013 р. в м. Києві вже було виявлено та вилучено п'ять встановлених “скімінгових” пристроїв та затримано четверо громадян [7; 8].

Значно поширились випадки крадіжок грошей із банкоматів. За словами начальника відділу департаменту Держслужби охорони МВС України Світлани Павлівської, у 2011 р. шляхом пограбування банкоматів було викрадено майже 9 млн грн, у 2012 р. – майже 12 млн грн, у першому півріччі 2013 р. збитки склали біля 2 млн грн. При цьому якщо за весь 2012 р. було вчинено 24 розкрадання із банкоматів, то з початку 2013 р. і до липня цього року – вже біля 20 таких злочинів. Кількість зазначених злочинів постійно зростає [5].

За даними МВС України, із практично 37 тис. банкоматів, зареєстрованих в Україні, підрозділами ДСО охороняється лише менше 10 %, а недержавними охоронними структурами – ще менша кількість АТМ. Таким чином, понад 80 % усіх банкоматів у країні функціонують без охорони та є легкою здобиччю для злочинців. Відповідно до статистики останніх років пристрої для зчитування магнітних стрічок банківських платіжних карток здебільшого встановлюють на банкоматах, які навіть не обладнані камерами спостереження.

Проте найбільш розповсюдженим серед кіберзлочинів, за даними начальника Управління боротьби з кіберзлочинністю МВС України Максима Литвинова, є шахрайство в системах дистанційного банківського обслуговування, коли злочинці зламують комп'ютер, підключений до банківської системи “Клієнт-банк”, та здійснюють несанкціонований платіж нібито від імені клієнта [6].

У процесі вчинення шахрайства в системі електронних переказів “Клієнт-банк” злочинцями “запускається” вірус. Учасників злочинного угруповання щонайменше троє: хакер – розробляє шкідливу програму і запускає її; “фінансист” – створює систему переказу коштів; третій (фіктивна фірма або фізична особа) – отримує готівку. Добровольців, які одержують у банку незаконно здобуті кошти, часто знаходять в Інтернеті, на форумах – зазвичай це безробітні, студенти тощо.

Останнім часом також досить розповсюдженими є факти “зламування” систем Інтернет-банкінгу за допомогою спеціальних вірусів, які зчитують з ПК банківських клієнтів інформацію про карткові рахунки. Найчастіше використовується вірус типу back-door, що дозволяє зловмисникам дистанційно контролювати комп'ютери жертв. Як правило, у проміжок часу між зараженням комп'ютерів та проведенням несанкціонованої трансакції протягом декількох тижнів злочинці відстежують стан рахунків та аналізують технічні особливості з'єднання комп'ютерів клієнтів з серверами банків (лог-файли).

У цілому рівень розкриття крадіжок, що вчиняються за допомогою систем дистанційного банківського обслуговування, в органах внутрішніх справ досить

високий: за 2012 р. органи внутрішніх справ спільно з банками та Держфінмоніторингом змогли компенсувати 54 % збитків юридичних осіб в 74 випадках із 139 зафіксованих. Зазвичай відстежити кошти вдавалося після того, як вони починали стихійно переводитися з рахунку на рахунок у різних банках.

Слід зазначити, що ці злочини вчиняються як хакерами, які не мають жодного стосунку до банку, так і співробітниками банків, які мають доступ до персональних даних клієнтів. Так звані інсайдери досить часто надають конфіденційну інформацію шахраям, отримуючи за це відсоток від викрадених коштів.

Нижче розглянемо більш детально особливості вчинення неправомірного заволодіння грошовими коштами з картрахунку фізичної особи за допомогою використання банкоматів, яке, як вже підкреслювалося, є досить розповсюдженим кримінальним правопорушенням. Можна виділити такі способи його вчинення.

- “Ліванська петля” (траппінг). Спеціальним пристроєм блокується вікно подачі картки (картридер) так, щоб вона застрягла в банкоматі. Зловмисник попередньо підглядає ПІН-код, а потім співчуває та рекомендує терміново подзвонити в банк або сервісну службу. Як тільки власник картки відходить, злочинець витягує картку, звільняє вікно банкомату та знімає гроші.

“Ліванська петля” виготовляється з магнітної плівки аудіокасети для витягування банківської пластикової платіжної картки після її заковтування. Вона непомітна для неозброєного ока.

Таке діяння слід кваліфікувати за сукупністю відповідних частин ст.ст. 190 (шахрайство) та 200 (незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення) Кримінального кодексу (КК) України.

- Фальшиві банкомати (“фантом”). Спосіб, який нечасто використовується, оскільки вимагає технічного обладнання. Шахраї виготовляють фальшиві банкомати, які виглядають як справжні, або переробляють старі та розміщують їх у людних місцях. Такий банкомат приймає картку, вимагає введення ПІН-коду, після чого видає повідомлення про неможливість видачі грошей (нібито через їх відсутність у банкоматі або технічну помилку) та повертає картку. У банкоматі відбувається копіювання даних з картки та ПІН-коду, що надалі дозволяє шахраям виготовити дублікат та зняти за його допомогою гроші з рахунку клієнта.

Створення фальшивих банкоматів необхідно кваліфікувати за сукупністю відповідних частин ст.ст. 190 (шахрайство) та 200 (незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення) КК України.

- Копіювання магнітної смуги банківської картки (skimming (скіммінг)) за допомогою підставних пристроїв зчитування. Такі пристрої встановлюють на банкомат (зчитувач – на картоприймач, додатковою “клавіатурою” накривають справжню).

Скіммери відносяться до спеціальних технічних засобів негласного отримання та реєстрації інформації з технічних засобів її зберігання, обробки та передачі. Їх функціональне призначення – зчитування та запам’ятовування інформації, що міститься на магнітних стрічках банківських платіжних карток, та даних про їхні ПІН-коди.

Отже, скіммінгові пристрої – це так звані накладки, зчитувальний пристрій, який недосвідченому або навіть досвідченому користувачеві дуже складно зовні визначити: це деталь банкомата чи ні, адже зовні скіммери нагадують деталь банкомата. При користуванні таким банкоматом зчитувач зберігає дані з карток,

які вставляються в банкомат, а клавіатура – ПІН-коди. Як і в попередньому випадку (фальшиві банкомати), вкрадених даних достатньо для виробництва дубліката картки та зняття грошей з рахунку власника.

Таким чином, для скімінга злочинці приєднують до банкомату спеціальний пристрій – скіммер. Для цього на картрідер встановлюють рамку з магнітною головкою, що зчитує інформацію з магнітної смуги та записує дані карт на вбудовану мікросхему пам'яті. Для крадіжки карткових даних також застосовують накладну клавіатуру, яку приклеюють на звичайні клавіші. Така конструкція запам'ятовує натиснення клавіш при введенні ПІН-коду та записує інформацію на вбудовану мікросхему. Рухи руки людини, що вводить ПІН-код, може зняти і маленька відеокамера, прикріплена до банкомату. Дані передаються, наприклад, на дистанційний ноутбук шахраїв.

Розрізняють два типи скімінгового обладнання. У першому випадку скімінгове обладнання приєднується до слоту карткового приймача терміналу і зчитує інформацію замість самого пристрою. У цьому випадку користувач картки доступу до рахунку не отримує. В іншому випадку людина отримує доступ до рахунку, але згодом дізнається про несанкціоноване зняття коштів. В обох випадках зловмисники різними способами також дізнаються про ПІН-код картки, наприклад, шляхом використання прихованих камер, накладних клавіатур тощо. Інформація з магнітної стрічки переноситься на нову пластикову картку і використовується при безпосередньому знятті грошей через банкомат, оплаті товарів чи послуг через Інтернет або продається третім особам.

Відповідно до статистики зловмисники не залишаються на одному місці. Дані зчитуються і майже одразу виготовляється клон-картка та відбувається нелегальне знімання коштів, злочинець(ці) переїжджає(ють) на інше місце (іншу країну).

У більшості випадків несанкціоновані операції здійснюються у вечірній або нічний час, а також у вихідні дні, коли банківські установи не працюють і факт крадіжки встановлюється згодом.

Безперечно, факт невиявлення скімінгового обладнання клієнтом не виключає відповідальності банківської установи стежити за відсутністю нелегально встановленого обладнання на власному терміналі: картрідерів, накладок на клавіатуру, камер тощо.

Вчинення злочину, пов'язаного з незаконним встановленням та використанням скіммерів, кваліфікується за ст. 359 (“Незаконні придбання, збут або використання спеціальних технічних засобів отримання інформації”) КК України.

- Підроблений ПІН-ПАД (пристрій для вводу ПІН-коду в платіжних терміналах) або додатковий елемент на електронний замок в приміщення з банкоматом, який відкривається за допомогою картки.

- Встановлення поруч з банкоматом мініатюрних відеокамер для викрадання ПІН-кодів. Така камера може бути замаскована під встановлений поруч із ним чи прикріплений до банкомату або стіни предмет.

Таке діяння слід кваліфікувати за сукупністю відповідних частин ст.ст. 190 КК України (шахрайство) та 200 (незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення) КК України.

- Крадіжка (зняття) ПІН-коду за тепловим відбитком на клавіатурі банкомату з використанням високочутливої інфрачервоної камери. Зловмисник, який стоїть у черзі, робить знімок клавіатури, на якій попередній користувач набрав ПІН-код. Клавіші, до яких торкалися, трохи тепліші, причому остання

натиснута клавіша тепліша від передостанньої і т.п. Причому успішність цього методу залежить від типу клавіатури (металеві клавіатури мають більшу теплопровідність, і температура їх клавіш швидко вирівнюється) і від того, чи не набирив клієнт ще якісь комбінації, наприклад, суму.

- Кардінг. Існують спеціальні сайти кардерів – шахраїв з дампами – копіями платіжних карток з треками магнітних смуг. У середовищі карткових шахраїв цей бізнес називається кардінг.

Найпростіший спосіб отримати копію банківської картки – через працівників магазинів, ресторанів, салонів краси, перукарень, тренажерних залів, інших об'єктів сфери обслуговування, де при оплаті клієнти часто використовують банківські платіжні картки.

Усі перераховані технічні пристрої складно помітити непрофесіоналу. Отримавши за допомогою таких пристроїв необхідні відомості про картку, шахраї виготовляють із звичайного пластика копію картки. Деякі ділки на пластик накладають зображення, щоб зробити його більш впізнаваним для банкомату.

Втім, багато сучасних банкоматів не пропускають цей фальшивий “білий пластик”. Тоді кардери зафарбовують його, і фальшива, вже зафарбована і близька до оригіналу картка проходить через банкомат. Але якщо і після цього йде невдала трансакція, то шахраї, знаючи номер картки, її CVC/CVV код (три останні цифри, вказані на зворотній стороні картки), все одно можуть скористатися чужими грошима: оплатити через Інтернет мобільні рахунки, послуги ЖКГ тощо.

Для виготовлення дампа потрібно непогано розбиратися в сучасних ІТ-технологіях, мати сучасний потужний комп'ютер. Нерідко злочинці придбають вже готові дампи через сайти кардерів.

- Шаттер. Шахраї можуть блокувати неповернення не тільки картки в картоприймач банкомату, а й самих грошей. Для цього на шаттер (проріз / слот, через який відбувається видача грошей) наклеюється сторонній пристрій, блокуючий видачу купюр банкоматом власнику картки. Відбувається це за рахунок розміщення липкої стрічки на внутрішній частині пристрою, до якої і пристають купюри. Відповідно цей чужорідний елемент не дасть банкомату і забрати гроші назад<sup>1</sup>.

Перевлаштування справжніх банкоматів таким чином, щоб кошти, які видає банкомат відповідно до запитів клієнтів, застрягали в слоті отримання готівки, слід кваліфікувати за сукупністю відповідних частин ст.ст. 190 КК України (шахрайство) та 200 (незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення) КК України.

- Шіммінг – використання злочинцями пристрою, який зчитує інформацію з банківської платіжної картки та який повністю знаходиться у щілині картоприймача банкомату. Цей пристрій, щоб поміститися в отворі банкомату і не заважати при цьому зануренню туди ж банківської картки, є дуже мініатюрним (менше 0,1 мм), проте високотехнологічним, коштовним та відповідно менш поширеним ніж класичні скіммери.

Як повідомили в ГУМВС України в м. Києві, станом на кінець листопада 2012 р. працівниками Управління боротьби з кіберзлочинністю було порушено 40 (у порівнянні з 2011 р. – 20) кримінальних справ за ознаками злочинів, пов'язаних з привласненням грошових коштів шляхом незаконного доступу до

<sup>1</sup> Банкомати оснащені функцією втягування назад незатребуваних купюр по закінченню певного часу.

банкоматів та електронних рахунків. У період з 20 листопада 2012 р. до середини 2013 р. в Києві вже було порушено 43 кримінальні справи цієї категорії [7; 8].

Необхідно зазначити, що шахрайський обман у сфері функціонування банківських платіжних систем реалізується за допомогою використання електронно-обчислювальної техніки, що потребує наявності в злочинців відповідних знань, рівня підготовки, навичок. Він може проявлятися в застосуванні злочинцем програмних засобів, які дають змогу здійснити несанкціонований доступ до інформації, яка зберігається чи обробляється в автоматизованих системах банківських установ, з метою введення в оману автоматизованої системи і, видавши себе за законного користувача, здійснити ті чи інші корисливі операції. При цьому злочинець впливає на процес обробки інформації, він здатен змінити її зміст чи знищити, задати необхідну для заволодіння майном/грошима команду. У зв'язку з цим постає нагальна проблема необхідності підвищення рівня підготовки оперативних працівників органів внутрішніх справ з метою ефективного розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з використанням електронних засобів доступу до інформації банківських установ.

Перші кроки в напрямі поліпшення ситуації з виявленням та розкриттям злочинів цієї категорії вже є. Серед них можна, зокрема, виділити те, що 5 лютого 2013 р. правоохоронці та банкіри підписали Меморандум про співпрацю, що дасть можливість банкам в оперативному режимі обмінюватися інформацією про нові види шахрайств, про шкідливі віруси та пристрої для викрадення конфіденційної інформації [9]. Слід зазначити, що позитивним моментом у протидії кіберзлочинності є також запуск сайту "Антикібер", який надає практичні поради про те, як не стати жертвою кіберзлочинців.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Омельченко О.С.* Проблеми протидії кіберзлочинності в кредитно-банківській сфері / О.С. Омельченко // Протидія кіберзлочинності в фінансово-банківській діяльності : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. – 2013. – 23 квітня. – С. 74.
2. *Шидловська Є.* Україна відстає у розвитку інформаційних технологій, натомість лідирує у піратстві та хакерстві / Є. Шидловська // Український тиждень. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tyzhden.ua/News/77138/PrintView>.
3. У 2013 році скоротився обсяг вдалих крадіжок з банківських рахунків [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lohotron.in.ua/2014/02/u-2013-rotsi-skorotyvsya-obsyah-vdalyh-kradizhok-z-bankivskiyh-rahunkiv/>.
4. *Головка О.М.* Підвищення практичної спрямованості підготовки фахівців по боротьбі з кіберзлочинністю / О.М. Головка // Протидія кіберзлочинності в фінансово-банківській діяльності : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. – 2013. – 23 квітня. – С. 28–29.
5. *Гриньков Д.* В разводном ключе / Д. Гриньков // Бизнес. – 2013. – № 26. – С. 37.
6. Щоб не стати жертвою шахраїв, найчастіше достатньо пильності (Ексклюзивне інтерв'ю начальника Управління боротьби з кіберзлочинністю МВС України Максима Литвинова агентству "Інтерфакс-Україна"). – 06.07.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/>.
7. Сезон кібершахрайств. – 18.06.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://anticyber.com.ua/article\\_detail.php?id=79](http://anticyber.com.ua/article_detail.php?id=79) (сайт Незалежної асоціації банків України).
8. В Україні зростає фінансова кіберзлочинність – 17.12.2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://anticyber.com.ua/news\\_detail.php?id=522](http://anticyber.com.ua/news_detail.php?id=522) (сайт Незалежної асоціації банків України).
9. Правоохоронці та банкіри підписали Меморандум про співпрацю (прес-служба МВС України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246030781](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246030781).

УДК 343.148 : 342.9 (477)

**М.А. Скоробагатько,**  
кандидат юридичних наук

## **ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ПРАЦІВНИКІВ ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ МВС УКРАЇНИ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ЯК СПЕЦІАЛІСТІВ**

*Статтю присвячено дослідженню “Інструкції про участь працівників Експертної служби МВС України у кримінальному провадженні як спеціалістів”. Звернуто увагу на необхідність удосконалення деяких її положень. Акцентується увага на можливості поліпшення схеми управління у практичних підрозділах зазначеної служби. Подано пропозиції щодо покращання змісту норм, які регулюють відносини у сфері забезпечення участі спеціалістів Експертної служби МВС України у слідчих (розшукових) діях.*

**Ключові слова:** спеціаліст, експертно-криміналістичний підрозділ, слідчі дії, забезпечення, рішення.

*Стаття посвячена дослідженню “Інструкції об участии работников Экспертной службы МВД Украины в криминальном производстве как специалистов”. Обращено внимание на необходимость усовершенствования некоторых ее положений. Акцентируется внимание на возможности улучшения схемы управления в практических подразделениях упомянутой службы. Приведены предложения относительно улучшения содержания норм, регулирующих отношения в сфере обеспечения участия специалистов Экспертной службы МВД Украины в следственных (сыскных) действиях.*

**Ключевые слова:** специалист, экспертно-криминалистическое подразделение, следственные действия, решения.

*Paper is devoted to the study of “the Statement about the Participation of the Employees of the Expert Service MIA of Ukraine in Criminal Proceedings as the Professionals”. Attention is drawn to the need of the improvement of several its dispositions. Study focuses on the opportunities of the improvement of the control circuit in practical units of this Service. Several suggestions for the improvement of the content of the norms regulating relations in the sphere of ensuring the participation of specialists of the Expert service MIA of Ukraine in the investigative (detective) activities are made.*

**Keywords:** expert, forensic science division, investigative actions, decisions.

Після затвердження “Інструкції про участь працівників Експертної служби МВС України в кримінальному провадженні як спеціалістів”, що визначає порядок залучення працівників зазначеної вище служби на стадії досудового розслідування та під час судового розгляду, а також їх обов’язки та повноваження як спеціалістів під час проведення слідчих (розшукових) дій, набуло актуальності вирішення деяких проблемних питань в галузі внутрішнього управління службою в цілому та її посадовими особами зокрема [1].

Слід звернути увагу на те, що ця Інструкція розроблена відповідно до вимог Кримінального процесуального кодексу України, законів України “Про

міліцію”, “Про судову експертизу”, положень “Про Міністерство внутрішніх справ України” та “Експертну службу МВС України”.

У зазначеному нормативно-правовому акті під терміном “спеціалісти” пропонується розуміти працівників Експертної служби МВС України, які відповідають вимогам ч. 1 ст. 71 Кримінального процесуального кодексу України та залучені до участі в кримінальному провадженні як спеціалісти сторонами кримінального провадження або судом [1].

Ч. 1 ст. 71 нового Кримінального процесуального кодексу України визначає спеціаліста у кримінальному провадженні як особу, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних або інших засобів і може надавати консультації під час досудового розслідування і судового розгляду з питань, що потребують відповідних спеціальних знань і навичок [2, ст. 71].

Зокрема, пропонується звернути увагу на групу норм, що регулюють відносини у сфері забезпечення участі спеціалістів Експертної служби МВС України в слідчих (розшукових) діях, зазначених у Інструкції:

П. 2.1. Спеціалісти залучаються до участі в кримінальному провадженні за рішенням суду, слідчого судді, прокурора, слідчих та керівників органів досудового розслідування.

П. 2.2. Визначення конкретних працівників, які направляються для участі в проведенні слідчих (розшукових) дій як спеціалістів здійснюється начальником або заступником начальника Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру (далі – ДНДЕКЦ) МВС України, експертно-криміналістичних підрозділів при головних управліннях, управліннях МВС в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, виходячи з об’єктивних обставин та необхідності застосування відповідних спеціальних знань.

П. 2.3. Виїзд спеціаліста до місця проведення слідчих (розшукових) дій і повернення його до визначеного місця дислокації, а також транспортування необхідного технічного обладнання, пристроїв і приладів забезпечуються черговою частиною органу внутрішніх справ та здійснюються на спеціально виділеному автомобільному транспорті.

Водночас рішення про залучення пересувних лабораторій приймається начальником головного управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, його першим заступником – начальником слідчого управління (відділу), начальником Науково-дослідного експертно-криміналістичного центру (далі – НДЕКЦ) або особами, які виконують їх обов’язки.

Режим роботи пересувних лабораторій визначається начальником НДЕКЦ за погодженням з начальником ГУМВС та УМВС.

Забезпечення пересувних лабораторій водіями покладається на начальника ГУМВС, УМВС [1].

З огляду на зазначене вище, на нашу думку, проблемні моменти слід розглядати в такій сукупності:

П. 1 постанови Кабінету Міністрів України “Про утворення експертної служби Міністерства внутрішніх справ України” від 20 червня 2000 року № 988 визначено, що експертна служба створюється на базі Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру Міністерства внутрішніх справ і експертно-криміналістичних підрозділів при головних управліннях Міністерства внутрішніх справ в Автономній Республіці Крим, м. Києві, Київській області, управлінні Міністерства внутрішніх справ в областях, м. Севастополі і на транспорті [3].

Зауважимо, що фактично експертно-криміналістичними підрозділами, про які йдеться в п. 2.2, є НДЕКЦ при головних управліннях, управліннях МВС в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі та на транспорті. Експертно-криміналістичні підрозділи є юридичними особами, мають самостійний баланс, реєстраційні та інші рахунки відповідно до законодавства, печатки із зображенням малого Державного Герба України та своїм найменуванням, інші необхідні для здійснення службової діяльності печатки, штампи, бланки, реквізити.

Організаційно-правове та методичне керівництво діяльністю Експертної служби загалом та НДЕКЦ зокрема здійснює ДНДЕКЦ МВС України [3].

На відміну від ДНДЕКЦ, обласні, місцеві НДЕКЦ підпорядковані начальникам головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ в Криму, областях, м. Києві та Севастополі і на транспорті.

У свою чергу, НДЕКЦ при ГУМВС, УМВС, УМВСТ мають деякі структурні одиниці – відділення та групи експертно-криміналістичного забезпечення роботи, що відкомандировані до міськрайлінорганів внутрішніх справ та перебувають у оперативному підпорядкуванні керівництва цих органів.

Отже, можна стверджувати про їх подвійне, а в деяких випадках і потрійне підпорядкування.

На нашу думку, така схема управління не є оптимальною. Слід звернути увагу на трактування деяких загальних принципів адміністрування, запропонованих основоположником наукового управління А. Файоном, зокрема:

– єдності розпорядництва – у будь-якій роботі будь-який співробітник (спеціаліст) не повинен одержувати розпоряджень більше, ніж від одного начальника;

– єдності керівництва, що виявляється так: “Один керівник і єдиний план – для сукупності операцій, що мають спільну мету”. Це необхідна умова єдності роботи, узгодження сил, об’єднання зусиль [4, с. 54; 5, с. 117].

На практиці, під час реалізації зазначених вище норм, це призводить до неузгодженості дій, втрати часу, дублювання обов’язків, втрати оперативності.

Зокрема, відповідно до п. 2.2, визначення конкретних працівників, які направляються для участі в проведенні слідчих (розшукових) дій, як спеціалістів здійснюється керівництвом ДНДЕКЦ або НДЕКЦ [1]. Таким чином, для того, щоб законним шляхом виділити спеціаліста для участі у кримінальному провадженні, начальник відділення експертно-криміналістичного забезпечення роботи районного управління МВС України повинен виходити із умотивованим клопотанням до керівництва НДЕКЦ!

На нашу думку, визначення конкретних працівників, які направляються для участі в проведенні слідчих (розшукових) дій, як спеціалістів повинне здійснюватися також начальником відділення експертно-криміналістичного забезпечення роботи районного управління, який, у свою чергу, також здійснює управлінський вплив на підлеглих, що знаходяться в територіальних відділеннях районного управління органу внутрішніх справ.

Щодо забезпечення виїзду спеціаліста до місця проведення слідчих (розшукових) дій і повернення його до визначеного місця дислокації, а також транспортування необхідного технічного обладнання, передбаченого п. 2.3, не визначено, хто саме повинен давати управлінське розпорядження черговій частині ОВС на виділення автотранспорту для забезпечення роботи спеціаліста.

Відповідно до принципу нормативності й планування, реалізація заходів за науковою організацією управлінської праці повинна здійснюватись на основі певної нормативної бази, тобто відповідних норм, нормативів та нормативних

документів, які регламентують різні аспекти організації трудових процесів [4, с. 65].

Особливої актуальності це питання набуває з урахуванням того, що чергові частини функціонують і в ДНДЕКЦ, і в НДЕКЦ, тобто при ГУМВС та УМВС, і в районних управліннях, і в територіальних відділеннях районних управлінь внутрішніх справ.

З огляду на це, вважаємо, що розпорядження черговій частині ОВС про виділення автотранспорту для забезпечення виїзду спеціаліста до місця проведення слідчих (розшукових) дій повинен давати начальник ДНДЕКЦ, НДЕКЦ, відділення НДЕКЦ районного управління або керівник органу досудового розслідування, залежно від місця своєї постійної дислокації.

Такий підхід призведе до оптимального розподілу функціональних обов'язків, сил та засобів, дасть змогу зекономити час, а також оперативно виконувати поставлені завдання.

Особливу увагу слід звернути на той факт, що рішення про залучення пересувних криміналістичних, автотехнічних, вибухотехнічних чи пожежотехнічних лабораторій, передбачене п. 3.2, приймається:

- начальником ГУМВС, УМВС України в АР Крим, областях, м. Києві та м. Севастополі та на транспорті;
- начальником слідчого управління (відділу);
- начальником НДЕКЦ.

Водночас начальник НДЕКЦ визначає режим роботи пересувних лабораторій, але за погодженням із начальником ГУМВС, УМВС [1].

Така схема управлінсько-розпорядчих дій може призвести до суперечності поглядів, і, як наслідок, до конфліктів, що можуть виникнути під час прийняття рішення в умовах обмеженого часу.

З огляду на те, що криміналістичні, автотехнічні, вибухотехнічні та пожежотехнічні лабораторії мають вузьку сферу застосування і використовуються винятково фахівцями експертно-криміналістичної служби, то розглядати можливість їх залучення і давати відповідне розпорядження на їх використання на місці пригоди, з нашої точки зору, може тільки начальник ДНДЕКЦ та НДЕКЦ або його заступники. У свою чергу, він повинен нести відповідальність за ефективність їх використання під час здійснення відповідних слідчих дій.

Фіктивною видається норма, що декларує визначення режиму роботи пересувних лабораторій та виконання якої покладається на начальника НДЕКЦ. Оскільки, з огляду на реалії практичної роботи спеціалістів Експертної служби МВС України, порахувати та вирахувати час, необхідний для якісного проведення слідчих (розшукових) дій, або передбачити відповідну ситуацію, що може потребувати залучення відповідної лабораторії, для того, щоб визначити режим її роботи, наперед неможливо. Крім того, ще й розділити відповідальність за дотримання графіка з начальником ГУМВС, УМВС, який погоджує такий документ.

Отже, підсумовуючи викладене вище, доцільним вбачається внесення відповідних змін до "Інструкції про участь працівників Експертної служби МВС України в кримінальному провадженні як спеціалістів", які, на нашу думку, оптимізують прийняття та виконання управлінських рішень, що позитивно позначиться на результатах виконання поставлених перед Експертною службою МВС України службових завдань.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Інструкція про участь працівників Експертної служби МВС України в кримінальному провадженні як спеціалістів: Наказ МВС України від 26.10.2012 р. № 962.

2. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI // Офіційний Вісник України. – 2012. – № 37.
3. Про утворення експертної служби Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.06.2000 № 988.
4. *Сущенко В.Д.* Сучасний процес управління в органах внутрішніх справ : Монографічне дослідження / В.Д. Сущенко, С.В. Присяжний, О.І. Коваленко. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 352 с.
5. *Файоль А.* Учение об управлении / А. Файоль. – М., 1924.

Отримано 10.09.2014

Б.В. Якимчук

## ЗАСТОСУВАННЯ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ СЛІДЧИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У 2013 РОЦІ (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СТАТИСТИЧНИХ ДАНИХ)

*Досліджено статистичні дані Міністерства внутрішніх справ України та Генеральної прокуратури України щодо практики застосування запобіжних заходів слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України при розслідуванні кримінальних правопорушень у 2013 році. Акцентовано увагу на основній меті застосування запобіжних заходів. Обґрунтовується висновок про необхідність відслідкування стану застосування запобіжних заходів з метою виявлення проблемних питань, які виникають при їх застосуванні, необхідність з'ясування напрямів удосконалення усталеної практики їх застосування. Використовується статистичний метод дослідження.*

**Ключові слова:** запобіжні заходи, статистичні дані, МВС України, розслідування кримінальних правопорушень, правові відносини.

*Исследованы статистические данные Министерства внутренних дел Украины и Генеральной прокуратуры Украины относительно практики применения мер пресечения следственными подразделениями органов внутренних дел Украины при расследовании уголовных правонарушений в 2013 году. Акцентируется внимание на основной цели применения мер пресечения. Обосновывается вывод о необходимости отслеживания состояния применения мер пресечения с целью определения проблемных вопросов, которые возникают при их применении, а также о необходимости определения направлений усовершенствования существующей практики их применения. Используется статистический метод исследования.*

**Ключевые слова:** меры пресечения, статистические данные, МВД Украины, расследование уголовных правонарушений, правовые отношения.

*Statistical data of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the General Prosecutor's Office of Ukraine concerning the practicing of coercive measures by the investigative departments of Internal Affairs of Ukraine in the investigation of criminal offenses in 2013 are researched. Paper focuses on the primary purpose of preventive measures. It is reasoned the conclusion about the necessity of chasing the status of an application of preventive measures with the aim of identifying the problematic issues that arise during their application, as well as the need to identify areas of improvements of the existing practices. The statistical method of an analysis is used.*

**Keywords:** preventive measure, statistics, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the investigation of criminal offenses, legal relations.

Як відомо, важливим напрямом розвитку правової системи України є забезпечення прав і свобод особи. Саме в цьому напрямі має послідовно вдосконалюватись діяльність правоохоронних органів, проте такий процес удосконалення ускладнений пошуками відповідного балансу між свободою особи та інтересами

правосуддя. Саме тому дослідження проблем забезпечення прав і свобод людини і громадянина при застосуванні запобіжних заходів залишається актуальним. Так, саме запобіжні заходи становлять один із інструментів забезпечення інтересів правосуддя, які застосовуються на підставах та в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України (КПК України). Так, у главі 18 КПК України [1] регламентовано порядок та підстави застосування запобіжних заходів. У свою чергу, в ст. 176 КПК України (Загальні положення про запобіжні заходи) наведений перелік запобіжних заходів, які можуть бути застосовані до підозрюваних, обвинувачених, які досягли вісімнадцятирічного віку, зокрема: 1) особисте зобов'язання (ст. 179); 2) особиста порука (ст. 180); 3) домашній арешт (ст. 181); 4) застава (ст. 182); 5) тримання під вартою (ст. 183). Отже, для відслідкування стану застосування запобіжних заходів та з метою виявлення проблемних питань, які виникають при застосуванні запобіжних заходів, а також з'ясування напрямів удосконалення наявної практики їх застосування розглянемо загальну картину їх застосування, використовуючи статистичну інформацію. Нами буде використаний статистичний метод як один із засобів наукового пошуку в арсеналі юридичних наук.

Так, за інформацією МВС України [2], за 2013 рік під час досудового розслідування всього обрано 55847 запобіжних заходів (табл. 1, рис. 6). Стосовно осіб, які підозрюються у вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів, застосовано 31721 запобіжний захід, що становить 87 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів до цієї категорії осіб (рис. 1). Відносно неповнолітніх обрано 1431 запобіжний захід, що становить 4 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів стосовно цієї категорії осіб (рис. 1). До жінок було обрано 3104 запобіжні заходи, що становило 9 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів відносно цієї категорії осіб (рис. 1).

Далі перейдемо до розгляду практики застосування окремо кожного з передбачених запобіжних заходів. Нами будуть використані статистичні дані МВС України і Генеральної прокуратури України щодо застосування запобіжних заходів слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України при розслідуванні кримінальних правопорушень за 2013 р.

1. За інформацією МВС України, за 2013 рік особисте зобов'язання (ст. 179 КПК України) як запобіжний захід під час досудового розслідування застосовувалося 32776 разів, що становить 59 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів (табл. 1, рис. 2). Стосовно осіб, які підозрюються у вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів, особисте зобов'язання застосовувалося 13050 разів, що становить 41 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів до цієї категорії осіб (рис. 3). Відносно неповнолітніх особисте зобов'язання застосовувалося 856 разів (рис. 4). Особисте зобов'язання відносно жінок було застосовано 2019 разів, що склало 65 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів відносно цієї категорії осіб (рис. 5).

Таким чином, простежується тенденція до надання переваги застосуванню особистого зобов'язання як запобіжного заходу. Тому постає питання доречності обрання цього запобіжного заходу до осіб, які вчинили тяжкі та особливо тяжкі злочини, адже відносно цих осіб особисте зобов'язання як запобіжний захід обирався (41 %), майже нарівні із триманням під вартою (42 %).

Вважаємо за необхідне також розглянути статистичні дані Генеральної прокуратури України як суб'єкта, що бере участь у процесі застосування запобіжних заходів. Так, за інформацією Генеральної прокуратури України [3],

органами прокуратури України за 2013 рік у кримінальних провадженнях органів МВС України подано до суду 23593 клопотання про застосування запобіжних заходів, у тому числі 749 клопотань про застосування застави; 6224 клопотання про застосування домашнього арешту; 16620 – про тримання під вартою (табл. 2).

Крім того, за 2013 рік у кримінальних провадженнях органів МВС України прокурором відкликано 12 клопотань, серед яких 2 про застосування домашнього арешту і 10 – про тримання під вартою (табл. 2).

Таблиця 1

**Обрання запобіжних заходів в Україні за 2013 рік**

Обрано запобіжний захід	Усього	Осіб, які вчинили тяжкі та особливо тяжкі злочини	Неповнолітні	Жінки
Особисте зобов'язання (ст. 179 КПК України)	32776	13050	856	2019
Особиста порука (ст. 180 КПК України)	669	353	124	33
Домашній арешт (ст. 181 КПК України)	6204	4484	195	384
Застава (ст. 182 КПК України)	970	645	2	77
Тримання під вартою (ст. 183 КПК України)	15228	13189	254	591
Всього обрано запобіжних заходів	55847	31721	1431	3104

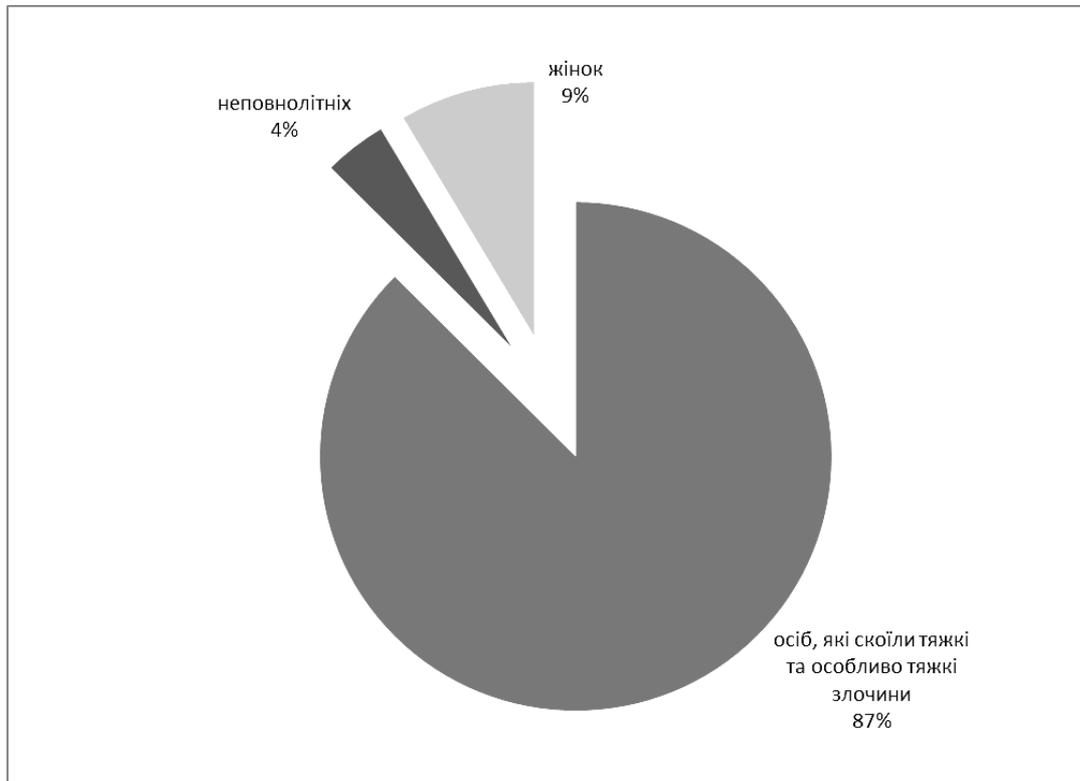


Рис.1. Всього обрано запобіжних заходів в Україні за 2013 рік (за категоріями осіб, щодо яких застосовано запобіжні заходи)

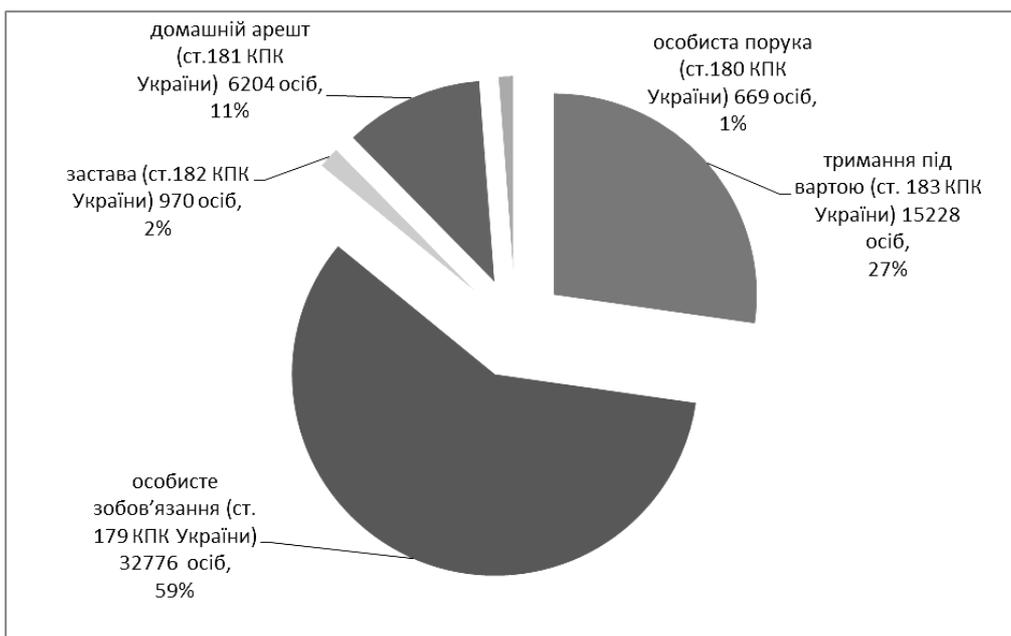


Рис. 2. Застосування запобіжних заходів в Україні за 2013 рік (за видами запобіжних заходів)

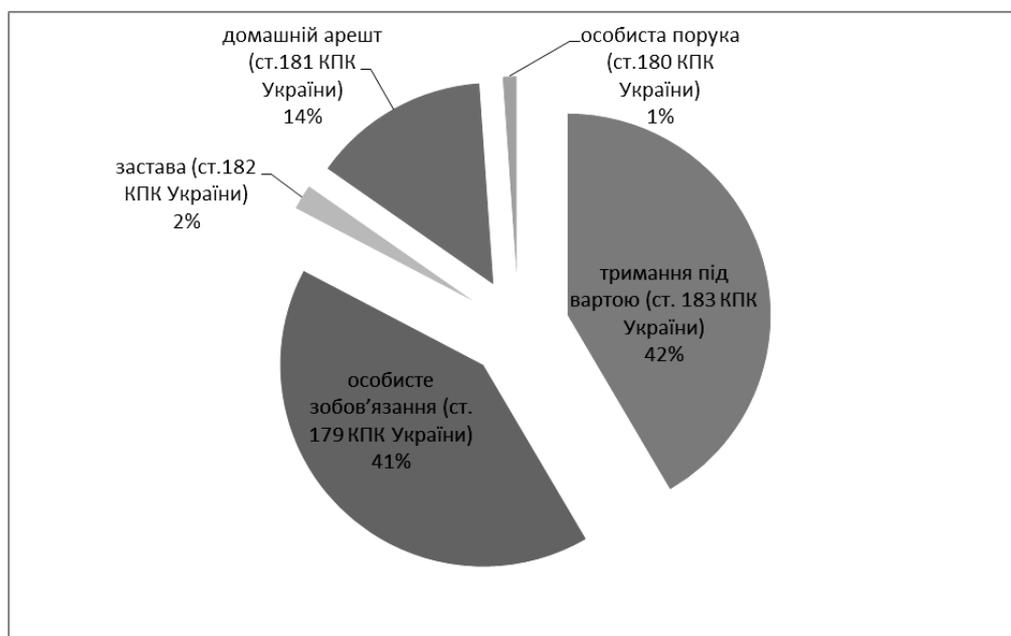


Рис. 3. Застосування запобіжних заходів в Україні за 2013 рік щодо осіб, які вчинили тяжкі та особливо тяжкі злочини

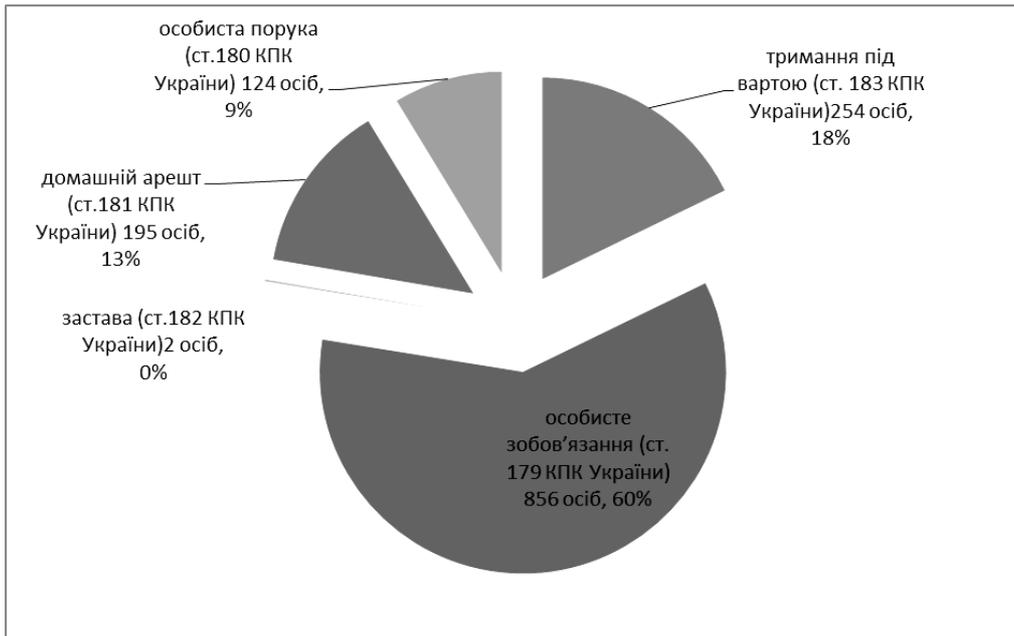


Рис. 4. Застосування запобіжних заходів в Україні за 2013 рік щодо неповнолітніх

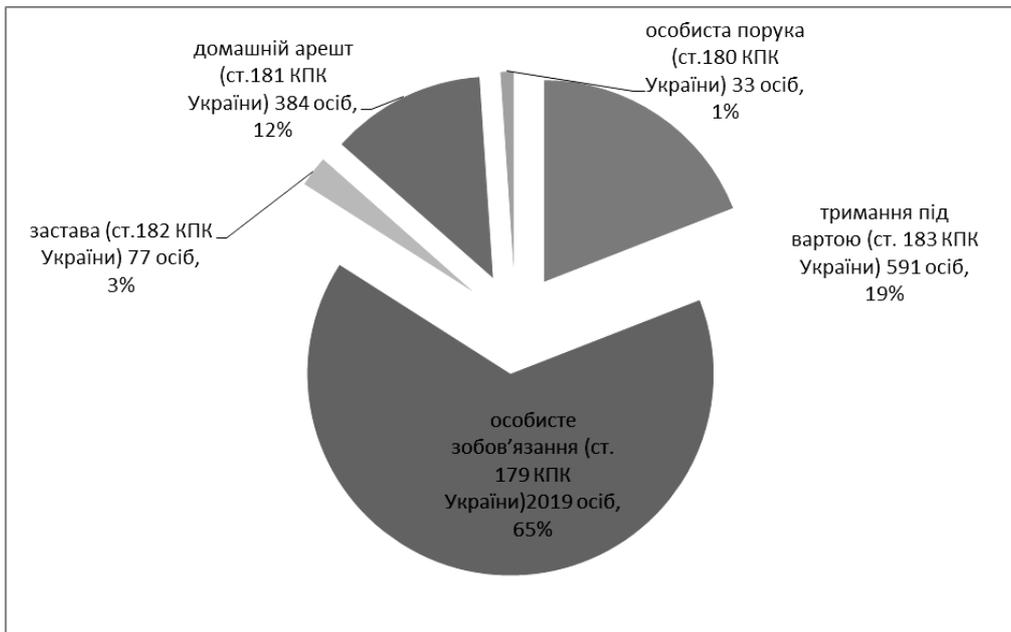


Рис. 5. Застосування запобіжних заходів в Україні за 2013 рік щодо жінок

За статистичними даними Генеральної прокуратури України, у 2013 році слідчим суддею у кримінальних провадженнях органів МВС України загалом відмовлено в задоволенні 1926 клопотань про застосування запобіжних заходів, поданих прокурором, серед яких 245 клопотань про домашній арешт та 1681 про тримання під вартою. У тому числі слідчим суддею одночасно із відмовою в задоволенні клопотань обирались інші, ніж заявлені в клопотаннях запобіжні заходи – 600 у формі особистого зобов'язання, 15 у формі особистої поруки, 116 у формі застави, 829 у формі домашнього арешту (табл. 2). На нашу думку, це свідчить про збереження тенденції до призначення більш жорстких запобіжних заходів ніж необхідно.

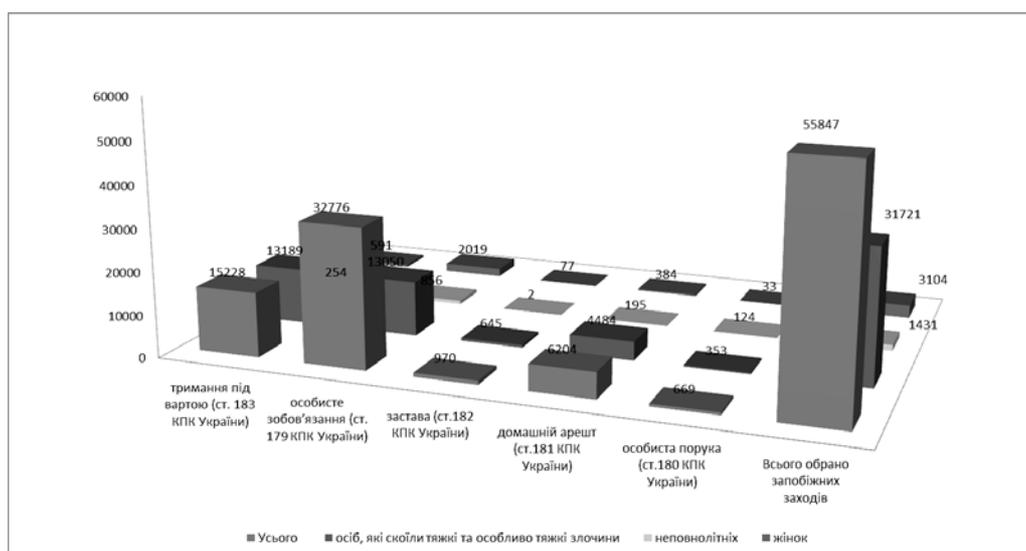


Рис. 6. Застосування запобіжних заходів в Україні за 2013 рік

За 2013 рік прокурором у кримінальних провадженнях органів МВС України загалом подано 750 апеляційних скарг на ухвали слідчого судді про відмову в застосуванні запобіжного заходу, серед яких 77 – про застосування домашнього арешту і 673 – про тримання під вартою. Крім того, за 2013 рік загалом задоволено 148 апеляційних скарг, поданих прокурорами на ухвали слідчого судді про відмову в застосуванні запобіжного заходу, з яких 26 – про домашній арешт і 122 – про тримання під вартою (табл. 2).

Таблиця 2

**Клопотання від органів прокуратури України до суду про застосування запобіжних заходів у 2013 році**

	Всього	У кримінальних провадженнях органів МВС України
<b>Подано до суду клопотань про застосування запобіжних заходів</b>	24922	23593
– про заставу	1072	749
– про домашній арешт	6477	6224
– про тримання під вартою	17373	16620
<b>Відкликано прокурором клопотань</b>	12	12
– про заставу	0	0
– про домашній арешт	2	2
– про тримання під вартою	10	10

	Всього	У кримінальних провадженнях органів МВС України
<b>Відмовлено слідчим суддею у задоволенні клопотань</b>	1098	1926
– про домашній арешт	276	245
– про тримання під вартою	1822	1681
<b>у т. ч. з обранням:</b>		
– особистого зобов'язання	625	600
– особистої поруки	16	15
– застави	163	116
– домашнього арешту	887	829
<b>Подано апел. скарг на ухвали слідчого судді про відмову в застосуванні запобіжного заходу</b>	829	750
– про домашній арешт	95	77
– про тримання під вартою	734	673
<b>Задоволено апел. скарг на ухвали слідчого судді про відмову в застосуванні запобіжного заходу</b>	164	148
– про домашній арешт	31	26
– про тримання під вартою	133	122

2. За інформацією МВС України, за 2013 рік особиста порука (ст. 180 КПК України) як запобіжний захід під час досудового розслідування застосовувалась 669 разів, що становить 1 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів (табл. 1, рис. 2). Особиста порука відносно осіб, які підозрюються у вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів, застосовувалась 353 рази, що становить 1 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів стосовно цієї категорії осіб (рис. 3). До неповнолітніх особиста порука застосовувалась 124 рази, що становить 1 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів відносно цієї категорії осіб (рис. 4). Особиста порука до жінок застосована 33 рази, що склало 1 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів відносно цієї категорії осіб (рис. 5).

3. За інформацією МВС України, за 2013 рік домашній арешт (ст. 181 КПК України) як запобіжний захід під час досудового розслідування застосовувався 6204 рази, що становить 11 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів (табл. 1, рис. 2). До осіб, які підозрюються у вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів, застосовувався 4484 рази, що становить 14 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів до цієї категорії осіб (рис. 3). Відносно неповнолітніх домашній арешт застосовувався до 195 осіб, що становить 13 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів до цієї категорії осіб (рис. 4). Домашній арешт відносно жінок обирався 384 рази, що склало 12 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів стосовно цієї категорії осіб (рис. 5).

4. За інформацією МВС України, за 2013 рік застава (ст. 182 КПК України) як запобіжний захід під час досудового розслідування застосовувалась 970 разів, що склало 2 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів (табл. 1, рис. 2). До осіб, які підозрюються у вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів, застава застосовувалась 645 разів, що становить 2 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів стосовно цієї категорії осіб (рис. 3). Відносно неповнолітніх застава застосовувалась 2 рази (рис. 4), що, на нашу думку, свідчить про можливі проблеми, що виникають у процесі правозастосування норм кримінального процесуального права, що регулюють застосування застави щодо неповнолітніх, а також про можливе небажання правоохоронних органів застосовувати цей запобіжний захід до неповнолітніх. Застава стосовно жінок була застосована 77 разів, що склало 3 % від загальної кількості застосованих

запобіжних заходів до цієї категорії осіб (рис. 5). Як бачимо, застосування застави до жінок в масштабах усієї країни є досить незначним. Це може бути пов'язане із небажанням органів досудового розслідування обирати цей запобіжний захід, відсутністю матеріальної можливості забезпечення суми застави тощо.

5. За інформацією МВС України, за 2013 рік тримання під вартою (ст. 183 КПК України) як запобіжний захід під час досудового розслідування застосовувалось 15228 разів, що становить 27 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів (табл. 1, рис. 2). Стосовно осіб, які підозрюються у вчиненні тяжких та особливо тяжких злочинів, тримання під вартою застосовувалось 13189 разів, що становить 42 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів стосовно цієї категорії осіб (рис. 3). До неповнолітніх тримання під вартою застосовувалось 254 рази, що становить 18 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів до цієї категорії осіб (рис. 4). Тримання під вартою відносно жінок застосовувалось 591 разів, що склало 19 % від загальної кількості застосованих запобіжних заходів стосовно цієї категорії осіб (рис. 5). Таким чином, ступінь застосування тримання під вартою як запобіжного заходу все ще залишається досить високим, незважаючи на найбільшу кількість законодавчих обмежень для його застосування. Це може бути пов'язане із усталеною практикою, особливостями правової свідомості суб'єктів, які приймають участь у вирішенні питання про застосування запобіжного заходу, – слідчих, працівників прокуратури, слідчих суддів. А тому вважаємо, що питанням застосування такого суворого запобіжного заходу має бути приділено якомога більше уваги науковців і практиків.

Крім того, за інформацією Генеральної прокуратури України, у кримінальних провадженнях органів МВС України звільнено з-під варти 38 осіб на стадії досудового розслідування та судового провадження (за закінченим досудовим розслідуванням або розглянутими судами кримінальними провадженнями), крім того, звільнено 84 особи з-під варти у зв'язку із скасуванням апеляційним судом ухвали суду про тримання під вартою, також звільнено 327 осіб з-під варти на стадії досудового розслідування у зв'язку з внесенням застави (ч. 3 ст. 183 КПК України) (табл. 3, табл. 4).

Таблиця 3

**Звільнення з під варти осіб на різних підставах за 2013 рік [3]**

	Всього	У кримінальних провадженнях органів МВС України
Звільнено з-під варти осіб на стадії досудового розслідування та судового провадження (за закінченим досудовим розслідуванням або розглянутими судами кримінальними провадженнями)	39	38
Звільнено осіб з-під варти у зв'язку із скасуванням апеляційним судом ухвали суду про тримання під вартою	102	84
Звільнено осіб з-під варти на стадії досудового розслідування у зв'язку з внесенням застави (ч. 3 ст. 183 КПК України)	475	327

Отже, нами досліджені статистичні дані щодо застосування запобіжних заходів під час досудового розслідування. На нашу думку, перспективним вважається подальший моніторинг і дослідження практики застосування запобіжних заходів під час провадження досудового розслідування.

Таблиця 4

**Звільнено з-під варті осіб на стадії досудового розслідування та судового провадження (за закінченим досудовим розслідуванням або розглянутими судами кримінальними провадженнями) в Україні за 2013 рік [3]**

Звільнено з-під варті осіб на стадії досудового розслідування та судового провадження (за закінченим досудовим розслідуванням або розглянутими судами кримінальними провадженнями)		Усього		
		Усього	У тому числі у кримінальних провадженнях органів МВС	
		39	38	
– з них: осіб за криміналь. провадженнями закритими за результатами досудового розслідування	За відсутністю події або складу кримінального правопорушення чи за недоведеністю винуватості підозрюваного			
	З них за відсутністю складу кримінального правопорушення у зв'язку зі зміною законодавства (декриміналізацією)			
– з них: осіб за криміналь. провадженнями розглянутими судами	За виправданням обвинуваченого або закриттям криміналь. провадження судом	Всього	6	6
		- за невстановленням події або складу криміналь. правопорушення чи за недоведеністю винуватості особи в суді	4	4
		- при відмові прокурора		
		- за закриттям провадження з інших підстав	1	1
		- за відсутністю складу кримінального правопорушення у зв'язку зі зміною законодавства (декриміналізацією)		
	Звільнено у зв'язку із засудженням до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі	25	25	

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651a-17>.
2. Офіційний сайт Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua>.
3. Офіційний сайт генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.

Отримано 29.07.2014

УДК 343.35

**І.М. Зубач,**  
кандидат юридичних наук  
**О.І. Ромців,**  
здобувач Національного університету  
“Львівська політехніка”

## ОСОБЛИВОСТІ СУЧАСНОЇ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Стаття присвячена дослідженню сучасних підходів до визначення криміналістичної характеристики як окремого теоретичного явища в науці, а також визначення і розгляду її елементів крізь призму злочинів у сфері службової діяльності. Автор визначає необхідність подальшого удосконалення наявного розуміння криміналістичної характеристики як основи для побудови криміналістичних методик розслідування злочинів та вказує на необхідність переосмислення її змісту з огляду на введення в кримінальний процес і як результат у процес розслідування злочинів, негласних слідчих дій. Наприкінці автор робить спробу виділити найважливіші, на його думку, елементи криміналістичної характеристики злочинів у сфері службової діяльності.*

**Ключові слова:** злочини у сфері службової діяльності, посадові злочини, негласні слідчі дії, криміналістична характеристика, елементи криміналістичної характеристики.

*Статья посвящена исследованию современных подходов к определению криминалистической характеристики как отдельного теоретического явления в науке, а также определению и рассмотрению ее элементов сквозь призму преступлений в сфере служебной деятельности. Автор определяет необходимость дальнейшего совершенствования существующего понимания криминалистической характеристики в качестве основы для построения криминалистических методик расследования преступлений и указывает на необходимость переосмысления ее содержания, учитывая введение в уголовный процесс, и, как результат в процесс расследования преступлений, негласных следственных действий. В результате автор делает попытку выделить наиболее важные, по его мнению, элементы криминалистической характеристики преступлений в сфере служебной деятельности.*

**Ключевые слова:** преступления в сфере служебной деятельности, должностные преступления, негласные следственные действия, криминалистическая характеристика, элементы криминалистической характеристики

*Paper investigates contemporary approaches to the definition of criminalistic characteristics of not only theoretical phenomena in science and to the identification and consideration it in the light of the elements of official crimes. The author identifies the need for the further improvement of the current understanding of criminalistic characteristic as a basis for building of the criminalistic methods of an investigation of official crimes for the need of a rethinking of its content, taking into account the introduction to the criminal process, and as a result, to the process of crime investigation, confidential*

*investigation. As a result, the author makes an attempt to select the most important, in his view, elements of criminalistic characteristics of official crimes.*

**Keywords:** *official crimes, malfeasance, confidential investigative measures, criminalistic characteristics, elements of criminalistic characteristic.*

Побудова демократичної, соціальної та правової держави – стратегічна мета України, яка набуває особливого значення на шляху її входження до європейського та світового співтовариства. Запорукою успіху реформ, що проводяться в Україні з наближення до європейських стандартів демократії, є боротьба з корупцією та злочинами у сфері службової діяльності.

На сьогодні проблема боротьби з цією категорією злочинів в Україні набула особливої гостроти та актуальності, адже зміна європейського вектору розвитку, шкода міжнародному іміджу країни, сповільнення темпів проведення економічних реформ, блокування надходжень іноземних інвестицій – далеко не повний перелік тих негативних наслідків, які чекають на Україну в результаті неефективної боротьби з корупцією та посадовими злочинами. Саме через масову корумпованість посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, численні зловживання службовим становищем та критично високий рівень хабарництва одним з ключових гасел Євромайдану було “очищення” влади. І тому дуже доречним стало прийняття нарешті Верховною Радою довгоочікуваного Закону України “Про люстрацію”, який, на думку експертів, хоч і не є досконалим, проте може стати потужним “стартером” для зміни наскрізь корумпованої владної системи [1].

До того ж 2012 рік ознаменувався для України прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК України), що, в свою чергу, дало серйозний поштовх для перебудови всієї правової моделі сучасного кримінального провадження та судочинства України. Основою багатьох соціальних та економічних проблем та потрясінь на сьогодні досі залишаються злочинні прояви, пов’язані з корупцією, хабарництвом та зловживанням владою тощо. Саме тому цей комплекс злочинів немає залишитись поза увагою науковців та практиків, а повинен досліджуватись ще ретельніше ніж раніше. В умовах таких визначних державних, правових та соціальних перетворень існує нагальна необхідність для зміни теоретичних та практичних підходів до процесу розкриття та розслідування усього комплексу злочинів у сфері службової діяльності і, як наслідок, формування нової сучасної методичної моделі щодо розслідування злочинів цієї категорії з урахуванням змін у правовому процесуальному полі та практичній сфері діяльності правоохоронних органів.

Мета статті полягає у всебічному теоретичному дослідженні та визначенні змісту сучасної криміналістичної характеристики злочинів у сфері службової діяльності, а також її обов’язкових елементів.

Криміналістична характеристика злочинів, в тому числі і у сфері службової діяльності, була предметом наукових досліджень в працях Р.С. Белкіна, О.Н. Васильєва, В.К. Гавла, І.Ф. Герасимова, М.В. Даньшина, О.Н. Колесниченко, І.М. Лузгіна, В.А. Образцова, В.Т. Танасевича, В.В. Трухачова, М.В. Салтевського, А.В. Ханько, В.Ю. Шепітька, В.І. Шикаканова, М.П. Яблокова та інших вчених. Ці автори зробили значний внесок у теорію і практику розслідування злочинів, створили значне наукове підґрунтя для подальших творчих пошуків. Не применшуючи жодним чином важливість теоретичних праць зазначених науковців, слід констатувати недостатність вивчення особливостей криміналістичної характеристики посадових злочинів та її елементів в сучасних умовах, що є

певною прогалиною в процесі винайдення оптимальної методики розслідування цих злочинів. Тому, беручи до уваги важливість та складність досліджуваної проблеми, вона і до сьогодні залишається дуже актуальною.

У науковій літературі під злочинами у сфері службової діяльності розуміють суспільно небезпечні, передбачені кримінальним законом винні діяння, що вчиняються посадовою особою, яка здійснює тимчасово або постійно функції представника влади або виконує організаційно-розпорядчі, адміністративно-господарські функції в державних органах, органах місцевого самоврядування, державних і муніципальних установах, правоохоронних органах і судовій системі, шляхом незаконного використання або перевищення наданих їй прав і повноважень, або невиконання покладених на неї посадових обов'язків схожими типовими механізмами і способами, в результаті чого істотно порушуються права і законні інтереси громадян, організацій, а також охоронювані законом інтереси суспільства і держави шляхом заподіяння матеріальної, моральної чи фізичної шкоди [2, с. 34].

Відповідно до Кримінального кодексу України (далі – КК України), до злочинів у сфері службової діяльності відносять: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), перевищення влади або службових повноважень (ст. 365), службове підроблення (ст. 366), службова недбалість (ст. 367), одержання хабара (ст. 368), пропозиція або давання хабара (ст. 369), провокація хабара або комерційного підкупу (ст. 370).

Крім цього, низка норм КК України передбачають відповідальність за так звані спеціальні види службових злочинів (наприклад, ч. 2 ст. 162, статті 210, 238, 351, 371–373, 375 КК), вчинення яких також обумовлено службовим становищем суб'єкта, але їх основним безпосереднім об'єктом є інші суспільні відносини, такі як: конституційні права та свободи людини і громадянина, господарська діяльність, власність, нормальна діяльність у сфері правосуддя тощо.

Таким чином, нормативне закріплення системи цього виду злочинів на рівні кримінального закону вказує на необхідність розроблення ефективної методики їх виявлення, розслідування, а також вчасної профілактики, адже “вивчення та дослідження будь-яких антисоціальних явищ переслідує насамкінець одну практичну мету – розробити, а потім здійснити такі науково обґрунтовані заходи, які сприяли б успішній протидії або подоланню таких явищ, мінімізували їх наслідки, знешкодили найбільш небезпечні прояви тощо” [3, с. 121].

Запорукою ефективного розслідування будь-якого злочину є розуміння його витоків та суттєвого змісту, що, в свою чергу, дає нам уявлення про механізм його скоєння. З огляду на це, визначальним для процесу розслідування злочинів є вивчення набору таких ознак та рис кримінального правопорушення, які нададуть можливість побудувати методику розслідування злочину, спрогнозувати процеси протидії та спланувати окремі слідчі дії щодо його розслідування. Роль криміналістичної характеристики для побудови методики розслідування окремих видів злочинів, в тому числі і у сфері службової діяльності, є очевидною, оскільки вона становить сукупність найбільш важливих для розслідування відомостей, правильне використання яких забезпечує повноту та якість розслідування. Підтвердженням цього є той факт, що “за останні сорок років фактично кожен методу розслідування злочинів розроблено з формулюванням криміналістичної характеристики відповідного виду злочину і рекомендацій щодо використання її даних для вибору найефективніших методів розслідування та розкриття злочинів” [4, с. 33].

Окрім цього, розуміння криміналістичної характеристики злочинів робить роботу слідчого ефективною, цілеспрямованою і економною, дозволяє знаходити оптимальні рішення завдань, що стоять перед ним при реалізації функцій кримінального переслідування [5, с. 148].

Криміналістична характеристика – поняття не нове, проте досить суперечливе та дискусійне. На сьогодні в літературі немає ні єдиного визначення криміналістичної характеристики злочинів, ні уніфікованого переліку складових елементів її структури, ні цілісної концепції цієї категорії. Упродовж усього періоду розвитку уявлень про криміналістичну характеристику злочинів вчені були одностайні, мабуть, тільки щодо визнання криміналістичного значення цієї категорії та її системного характеру [4, с. 35]. На цьому єдність у розумінні суті криміналістичної характеристики закінчується, і далі йдуть авторські інтерпретації визначення її поняття та елементного складу.

Так, А.Г. Філіпов, В.Г. Танасевич і В.О. Образцов криміналістичну характеристику злочинів визначають як систему даних про злочин; І.Ф. Герасимов, С.Ю. Косарев, М.О. Селиванов – як систему інформації про злочин; М.П. Яблоков, С.І. Винокуров під криміналістичною характеристикою розуміють систему ознак злочину; Л.Я. Драпкін, В.М. Карагодін – типові ознаки і властивості злочину тощо [6, с. 310; 7, с. 102; 8, с. 333; 9, с. 42; 10, с. 130; 11, с. 67; 12, с. 8; 13, с. 349].

Проте аналіз визначень криміналістичної характеристики злочинів, запропонованих різними авторами, не вказує на їх принципові відмінності, а швидше свідчить про варіативний характер досліджень, спрямованих в основному на подальше вивчення цієї категорії, класифікацію її компонентів та визначення їх змісту.

Як зазначає В.П. Корж, у науковому аспекті криміналістична характеристика злочинів є теоретичною категорією криміналістики, оскільки вона містить систему даних про найбільш загальні ознаки конкретних видів злочинів. У практичному аспекті криміналістична характеристика, виступаючи інформаційною базою процесу розслідування, сприяє правильному вибору слідчим найбільш оптимальних напрямів розслідування як в цілому, так і на окремих його етапах [14, с. 35–36].

На сьогодні в літературі триває дискусія щодо структури криміналістичної характеристики злочину. Ми також хотіли б приєднатись до цієї дискусії та звернути увагу на досить важливий, з точки зору теорії та практики, момент. Новий КПК України 2012 року визначив абсолютно новий вид слідчих дій – негласні слідчі (розшукові) дії. Відповідно до ч. 1 ст. 223 КПК України слідчі (розшукові) дії є діями, спрямованими на отримання (збирання) доказів або перевірку вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні. Метою проведення негласних слідчих (розшукових) дій є пошук та фіксація фактичних даних, що підлягають використанню в доказуванні на досудових та судових стадіях кримінального провадження, також для розшуку осіб, що безвісно зникли або переховуються від органів досудового розслідування та суду, або ухиляються від відбування кримінального покарання. Проведенням негласних слідчих (розшукових) дій також забезпечується розшук предметів, документів, що можуть використовуватись у кримінальному провадженні як докази [15, с. 678]. Таким чином, на сьогодні такі дії повинні бути невід’ємним інструментом будь-якої видової або невидової криміналістичної методики розслідування злочинів у сучасних умовах.

Виходячи з того, що методика розслідування злочинів розробляється на основі аналізу положень криміналістичної характеристики, виникає запитання,

а чи враховує сучасна теорія криміналістичної характеристики положення, які б приймали до уваги умови застосування в процесі побудови наукової методики розслідування окремих видів злочинів, негласних слідчих дій? Констатуємо – на жаль, ні.

Негласні слідчі дії – це, по суті, у минулому оперативно-розшукові заходи за тактику, методику проведення та зміст яких відповідала окрема наука – оперативно-розшукова діяльність. Виходячи з цього положення, існувала в цій науці і окрема спеціальна характеристика злочинів, яка враховувала запит суб'єктів здійснення ОРД на розчленування злочинів у рамках такої характеристики під оперативно-розшуковим кутом, з огляду на проведення саме таких (гласних та негласних оперативно-розшукових) заходів. Так, оперативно-розшукова характеристика відбирала та описувала саме ті аспекти злочину та злочинця, які були необхідні для науково обґрунтованої організації та тактики застосування оперативно-розшукових заходів.

Таким чином, зрозуміло, що застосування негласних слідчих дій, які корелюються із оперативно-розшуковими заходами [16, с. 109], під час розслідування конкретного виду злочинів має свою організацію, тактику та зміст, що на сьогодні не охоплюються ні сучасними криміналістичними видовими методиками, ні беруться до уваги під час формування сучасної теорії криміналістичної характеристики. Ми переконані, що таке становище речей є неприйнятним і має бути виправлене.

Ми маємо на увазі, що криміналістична характеристика має включати в себе і ті позиції, які мають визначальне значення для організації та місця негласних (розшукових) слідчих дій у слідчій стратегії та тактиці розслідування злочинів. Криміналістична характеристика злочинів кореспондується із негласними слідчими діями за рахунок того, що не з'ясування, не винайдення, не визначення важливих для застосування негласних слідчих дій окремих аспектів злочинної діяльності, злочину або певних нестандартних даних про особу злочинця, способу вчинення або протидії розслідуванню тощо зводить нанівець ефективно використання цього дієвого інструменту розслідування. Такі окремі нестандартні ознаки злочину слід виявляти та досліджувати в частині значення їх для результативного застосування негласних слідчих дій під час розслідування та, як результат, включати їх у криміналістичну характеристику злочинів у вигляді окремих її елементів.

Зміст криміналістичної та оперативно-розшукової характеристики розкривається у їх елементах, які по великому рахунку більш менш схожі. Щодо оперативно-розшукової характеристики, існує думка про те, що: по-перше, оперативно-розшукова характеристика не повинна містити стало визначених елементів та вони можуть змінюватись залежно від особливостей розкриття конкретного злочин; а по-друге, оперативно-розшукова характеристика повинна бути міждисциплінарною, комплексною та мати у своєму складі елементи кримінально-правової, кримінологічної, криміналістичної характеристики тощо [17, с. 58; 18, с. 11].

Обидві позиції цікаві та заслуговують на увагу. Щодо першої, на нашу думку, ми можемо цілком впевнено претендувати, як ми вже зазначали, на введення в склад криміналістичної характеристики тих елементів, які мають визначальне значення для побудови методики з урахуванням проведення негласних слідчих дій і яких немає в елементному складі криміналістичної характеристики злочинів на сьогодні. Щодо другої думки то, зауважимо, що нам щиро імпонує такий підхід до розуміння характеристики злочинів взагалі, з огляду на

те, що чим більше аспектів та компонентів, що характеризують злочин та злочинця, тим складається ширша уява про них, що насамкінець дозволяє більш адекватно визначити заходи щодо досягнення конкретних цілей в плані розкриття та розслідування злочину. Ми розуміємо, що сама думка про можливість інтеграції частини оперативно-розшукової характеристики в криміналістичну характеристику, а також питання, які конкретно елементи слід було б включити в таку характеристику, є досить дискусійними та потребують додаткового осмислення та прискіпливого наукового дослідження як з боку теоретиків, так і з боку практиків.

Ми ж у своїй роботі будемо відштовхуватись від презумпції того, що виділені нами елементи в рамках криміналістичної характеристики повинні слугувати побудові сучасної методики розслідування посадових злочинів, адекватної наявним реаліям.

Порівняльний аналіз запропонованих структур криміналістичної характеристики злочинів показує, що всі вони розрізняються як за кількістю, так і за змістом складових елементів. Зрозуміло, що деякі з перерахованих елементів найбільш типові і зустрічаються в переважній більшості злочинів, інші можуть стосуватися лише поодиноких випадків. Однак на сучасному етапі криміналістичних досліджень важливе значення має не просто систематизований набір елементів цієї категорії, а наявність взаємозв'язків і взаємозалежностей між її компонентами, а також взаємообумовленість змісту цих елементів з іншими елементами криміналістичної характеристики. Всі злочини, навіть одного виду, індивідуальні та мають притаманну виключно їм характеристику. Водночас багато з них містять загальні риси і складові елементи, які взаємопов'язані між собою в єдиній системі, і дають можливість об'єднати їх в певний вид або групу злочинів. Тому, як пише С.І. Коновалов, системне розуміння криміналістичної характеристики злочинів повинно обумовлюватись не стільки послідовною характеристикою значущих елементів злочинної діяльності, скільки розкриттям внутрішніх зв'язків між ними [19, с. 158].

Таким чином, дотримуючись зазначених вимог системності та взаємопов'язаності елементів, можемо виділити найбільш типові складові криміналістичної характеристики злочинів у сфері службової діяльності, а саме: способи вчинення, типові сліди, обстановка вчинення злочину та особа злочинця.

Багато вітчизняних та зарубіжних вчених називають спосіб вчинення злочину центральним, домінуючим елементом криміналістичної характеристики більшості злочинів, оскільки, впливаючи на зміст інших елементів криміналістичної характеристики, він утворює взаємозв'язки з кожним із них. Спосіб вчинення злочину – це детермінована особистістю, предметом і обставинами злочинного посягання система дій суб'єкта, спрямована на досягнення злочинної мети і об'єднана єдиним злочинним задумом [20, с. 66].

На думку М.В. Даньшина, спосіб вчинення злочину та інформація про нього є основою для об'єднання окремих видів злочинів, виявлення взаємозв'язку між структурними елементами характеристики, розробки особливостей тактики проведення слідчих дій, прогнозування механізму вчинення конкретного виду злочинів, розмежування схожих складів злочину [21, с. 84]. Крім цього, як зазначає Г.Г. Зуйков, типізація способів вчинення злочинів служить основою для розробки версій, планування розслідування, створення рекомендацій про найбільш ефективні слідчі дії і тактику їх проведення [22, с. 273].

Способи вчинення посадових злочинів досить різноманітні, оскільки вчиняються в різних сферах діяльності посадових осіб. Крім того, дуже часто,

виявивши один з типових за способом вчинення злочин цього виду, при належному розслідуванні виявляється цілий масив однорідних злочинів, встановлюються різні форми організованої злочинної діяльності, розширюється коло осіб, що притягуються до кримінальної відповідальності, встановлюються ознаки інших злочинів, які пов'язані з посадовими злочинами [23, с. 36–37].

Формування способу вчинення злочинів досліджуваної групи відбувається переважно під впливом обстановки злочину, сфери владних та службових повноважень, якими наділено особу. Вплив обстановки на вибір способу вчинення злочину у цьому виді злочинів проявляється як жодному іншому. Злочинець намагається використати фактори, що сприяють злочинній діяльності або, використовуючи свої посадові можливості, змінює фактори та умови діяльності підприємства, установи чи організації в потрібному для себе напрямі [23, с. 37]. Ці види злочинів вчинюються практично в усіх сферах діяльності службових осіб, і кожна сфера значною мірою зумовлює формування способу вчинення злочину. Окрім цього, суттєво впливають на способи вчинення посадових злочинів і особливості фінансово-господарської діяльності підприємства або організації, прогалини законодавчого регулювання, недосконалість організації службової діяльності, недостатність контролю з боку відповідних органів тощо.

Для службових злочинів (за винятком службової недбалості) характерною є загальна особливість – основою способу їх вчинення є навмисне виконання (або невиконання) певних службових дій у вигляді розпоряджень, наказів, доручень, дозволів, заборон, що заподіяли фізичну, матеріальну або моральну шкоду [24, с. 211].

Оскільки спосіб вчинення посадових злочинів передбачає активне використання владних повноважень і службового становища посадової особи, то практично будь-яке нормативне положення, що належить до діяльності посадової особи і визначає її повноваження, права та обов'язки, може бути використано в злочинних цілях. Таким чином, спосіб вчинення посадових злочинів залежить також від різноманітності нормативних правил, що визначають права і обов'язки посадових осіб, їх правовий статус і повноваження.

Наступним важливим елементом криміналістичної характеристики більшості злочинів є особа злочинця, особистісні властивості якої враховуються не тільки у взаємозв'язку з протиправним інтересом стосовно предмета злочинного посягання, способом вчинення та приховування злочину, але і використовуються при плануванні організації розслідування, затриманні винних, проведенні допитів та інших слідчих дій по безпосередньому формуванню доказової бази. Крім того, система таких характеристик особи має важливе значення для аналізу причин злочинної поведінки, а відтак і для її профілактики.

З'ясування особи злочинця у посадових злочинах є вкрай важливим, адже володіння інформацією про криміналістично важливі якості винних по аналізованій категорії злочинів є необхідним як для звуження кола ймовірних підозрюваних, так і для встановлення з цими особами психологічного контакту, спонукання їх до співпраці з органами попереднього розслідування, дачі правдивих показань, а також подолання тиску, що чиниться ними, їх захисниками або іншими особами, що діють в їх інтересах.

Для злочинів у сфері службової діяльності характерною є та обставина, що їх вчиняють особи у більш зрілому віці, переважно старше 30 років. Це пояснюється віковою зайнятістю осіб, що працюють на відповідних посадах. Зокрема, особи призначаються на посаду, пов'язану з матеріальною відповідальністю, тільки тоді, коли вони мають достатній трудовий стаж і життєвий досвід.

Крім того, саме для цієї вікової групи, що становить основну масу державних та муніципальних службовців, найбільш гостро стоять різні майнові питання, які вони намагаються вирішити шляхом незаконного використання можливостей своєї посади [25, с. 68].

Як правило, у суб'єктів службових злочинів спостерігається досить високий освітній та інтелектуальний рівні, що обумовлюється характером службової діяльності та особливостями посад, які вони обіймають. Проте в багатьох випадках підвищення професійного рівня, яке вимагається потребами ефективного виконання посадових обов'язків, може мати також негативний наслідок, а саме: удосконалення способів вчинення посадових злочинів, підвищення характеру та ступеня їх суспільної небезпеки.

Незважаючи на всі вжиті злочинцем заходи щодо приховування ознак злочину, відповідно до законів діалектики певна сукупність слідів усе ж таки залишається. У криміналістичному розумінні сліди злочину – це матеріальні та ідеальні відображення, які є джерелами відомостей, інформацією для пізнання події злочину [26, с. 113]. Вивчення таких слідів у сукупності з іншими джерелами інформації дозволяє слідчому відібрати найбільш ефективні засоби і методи розкриття та розслідування конкретного виду злочинів.

Сліди як елемент криміналістичної характеристики злочинів тісно пов'язаний зі способами їх вчинення та приховування. Найбільш інформативними матеріальними слідами посадових злочинів є документи про офіційну діяльність службової особи, в яких може міститися важлива інформація про зловживання службовим становищем, перевищення влади, службове підроблення, хабарництво тощо. Саме в бухгалтерських, організаційно-управлінських та інших документах виробничо-господарського характеру можуть локалізуватися типові сліди злочину, зокрема, це можуть бути сліди повної чи часткової підробки документів, відповідні накази, розпорядження, рішення керівних службових осіб та інші задокументовані факти, пов'язані зі злочинними діяннями.

Важливим джерелом інформації про будь-які обставини вчинення службових злочинів є також відомості, якими володіють співробітники, клієнти, відвідувачі, а також інші свідки і, безперечно, співучасники злочину.

Досить важливе значення мають відомості про особисті стосунки підозрюваних, що можуть бути виявлені за місцем їх роботи та проживання. Це саме стосується й даних, що містяться у записних, телефонних книжках, на дискетах та інших носіях. Цікавими є також документи щодо відправлення телеграм, листів, бандеролей та документи, які фіксують роботу обчислювальної техніки, електронної пошти. Виявлення та аналіз таких слідів дозволяють зробити певні висновки, зокрема, на підставі порівняння даних про спосіб життя підозрюваного та документів про його прибутки [24, с. 211].

Наступним елементом криміналістичної характеристики є обстановка вчинення злочину. Традиційно в зміст поняття обстановка злочину входять дані про час і місце злочину, адже будь-яке злочинне діяння вчиняється в конкретних умовах місця і часу, тому в рамках обстановки вчинення злочинів як елемента криміналістичної характеристики найчастіше розглядаються саме просторово-часові фактори, що впливають на вибір способу вчинення та приховування протиправного діяння, предмета злочинного посягання і т. д.

Як правило, суб'єкти посадових злочинів самі вибирають час, місце, спосіб вчинення злочину, але водночас вони обмежені обстановкою, яка або створює об'єктивну можливість для злочинної діяльності, або, навпаки, ускладнює або навіть унеможливує вчинення злочину. Тому повністю поділяємо думку

Халікова А.Н. про те, що ретельне з'ясування та знання обстановки вчинення злочину впливає на ефективність вибраних прийомів методики і тактики розслідування, подолання факторів протидії в процесі попереднього розслідування службових злочинів [2, с. 63].

Криміналістичний аспект часу полягає в тому, що це елемент криміналістичної характеристики злочину, що відображає існування його в часі з моменту початку злочинної діяльності до моменту її закінчення, тривалість її розвитку, послідовність фаз і періодів [27, с. 106]. Встановлення часу вчинення злочину дозволяє з'ясувати можливість вчинення злочину в конкретний період, визначити причетність певної особи до того чи іншого злочинного діяння, дозволяє також встановити час вчинення іншого злочину, його тривалість, супроводжуючі обставини тощо

Оскільки злочини у сфері службової діяльності, як правило, виступають у вигляді не однієї злочинної дії, а продуманої системи таких дій, які вчиняються протягом тривалого періоду, то встановлення часу протяжності цих злочинних дій має особливе значення.

Місце вчинення злочину є фрагментом події і зберігає цілий комплекс взаємопов'язаних ознак злочинного діяння, встановлення та правильна інтерпретація яких дозволяють з'ясувати характер злочину, можливі місця розташування слідів і визначити шляхи розслідування [28, с. 29]. Перебуваючи в тісному взаємозв'язку з іншими елементами криміналістичної характеристики, місце вчинення злочину не тільки обумовлює вибір способу вчинення злочину, але деколи і саме залежить від нього, а також і від часу скоєння протиправних дій. Крім того, місце скоєння злочину дозволяє судити про особистісні характеристики винного і потерпілого, а також встановити коло очевидців злочину, інших потенційних свідків тощо.

Час та місце вчинення злочину повинні бути встановлені з максимальною деталізацією і точністю ще й для того, щоб перевірити достовірність показань суб'єкта злочину, свідків та інші докази, які спростовують або підтверджують факт злочинного діяння.

Важливе значення для формування обстановки вчинення злочинів у сфері службової діяльності мають також умови, які можуть сприяти або, навпаки, перешкоджати їх вчиненню, а саме: профіль органу, установи, де працює посадова особа, структура органу та місце в ній посадової особи, коло повноважень посадової особи, особливості процедури прийняття рішень, особливості системи обліку та контролю за прийнятими рішеннями та їх виконанням, прогалини нормативного регулювання діяльності та недоліки організації цього органу чи установи, його підпорядкованість та підконтрольність, особливості системи документообігу, особисті позаслужбові зв'язки посадової особи, колишні місця роботи тощо.

Підсумовуючи наведене вище, можна зробити такі висновки.

1. Важливість практичного дослідження та теоретичного осмислення такого правового явища, як "криміналістична характеристика злочинів у сфері службової діяльності" має важливе прикладне значення та зумовлює реалізацію основних завдань щодо побудови нової та адекватної вимогам сьогодення методики розслідування цього виду злочинів.

2. Криміналістичну характеристику злочинів у сфері службової діяльності слід розглядати як інформаційну модель, яка втілює в собі відомості про типові, взаємопов'язані між собою криміналістично значущі елементи цього виду злочинів, а також визначає ймовірні співвідношення між цими елементами та обставинами реальної події, надаючи процесу доказування системний та цілеспрямований

характер. Таким чином, у структурі криміналістичної характеристики посадових злочинів варто виділити такі найбільш пріоритетні та важливі елементи, як: спосіб вчинення злочину, особа злочинця, сліди, а також обстановка (час і місце) вчинення злочину.

3. Підкреслимо, що така сукупність елементів криміналістичної характеристики є обов'язковою та достатньою для ефективного розслідування злочинів у сфері службової діяльності, однак не слід забувати, що в кожному конкретному випадку набір елементів повинен бути індивідуальним, але обов'язково теоретично обґрунтованим і підтвердженим результатами практики.

4. Виходячи з того, що методика розслідування злочинів розробляється на аналізі положень криміналістичної характеристики, вважаємо за необхідне включати в сучасну криміналістичну характеристику злочинів, окрім інших, у тому числі і ті позиції, які мають визначальне значення для організації та місця негласних (розшукових) слідчих дій у слідчій стратегії та тактиці розслідування злочинів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Стадник Г.* Люстрація в Україні : кого і як перевірятимуть / Г. Стадник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dw.de/p/1Cwfa/>.
2. *Халиков А.Н.* Теория и практика выявления и расследования должностных преступлений (криминалистический аспект) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.09 / А.Н. Халиков. – Уфа, 2011. – 538 с.
3. *Кудрявцев В.Н.* Причины правонарушений / В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1976. – 286 с.
4. *Малярова В.* Система елементів та сучасні підходи до аналізу криміналістичної характеристики злочинів / В. Малярова // Криміналістичний вісник. – 2012. – № 2 (18). – С. 32–39.
5. *Мишков Я.Є.* Криміналістична характеристика хабарництва / Я.Є. Мишков // Вісник академії правових наук України (Право). – 2004. – № 1 (32). – С. 147–153.
6. Криминалистика : учебник / под ред. А.Г. Филиппова. – М. : Высшее образование, 2008. – 441 с.
7. *Танасевич В.Г.* О криминалистической характеристике преступлений / В.Г. Танасевич, В.А. Образцов // Вопросы борьбы с преступностью. – 1976. – Вып. 25. – С. 94–104.
8. Криминалистика : учебник для вузов / под ред. И.Ф. Герасимова, Л.Я. Драпкина. – М. : Высшая школа, 2000. – 672 с.
9. *Косарев С.Ю.* К вопросу о сущности криминалистической характеристики преступлений / С.Ю. Косарев // Вестник криминалистики. – 2008. – № 4 (28). – С. 36–42.
10. *Селиванов Н.А.* Советская криминалистика : система понятий / Н.А. Селиванов. – М. : Юридическая литература, 1982. – 152 с.
11. *Яблоков Н.П.* Криминалистика : учебник / Н.П. Яблоков. – М. : Изд-во “Норма”, 2010. – 752 с.
12. *Винокуров С.И.* Криминалистическая характеристика преступления, ее содержание и роль в построении методики расследования конкретного вида преступлений / С.И. Винокуров // Методика расследования преступлений (общие положения). – М., 1976. – 62 с.
13. *Драпкин Л.Я.* Общие положения криминалистической методики расследования отдельных видов и групп преступлений / Л.Я. Драпкин, В.Н. Карагодин // Криминалистика : учебник. – М. : Проспект, 2011. – 768 с.
14. *Корж В.П.* Методика расследования экономических преступлений, совершаемых организованными группами, преступными организациями. Руководство для следователей : научно-практическое пособие / В.П. Корж. – Х. : издательство “Лицей”, 2002. – 280 с.
15. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар / за заг. ред. В.Г. Гончаренка, В.Т. Нора, М.Є. Шумила. – К. : Юстініан, 2012. – 1224 с.
16. *Скуліш Є.Д.* Система негласних (розшукових) слідчих дій за кримінальним процесуальним кодексом України / Є.Д. Скуліш // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2012. – Випуск 618. – Правознавство. – С. 108–114.

17. *Сафронов В.Н.* К вопросу о сущности оперативно-розыскной характеристики преступлений / В.Н. Сафронов // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2008 – № 3(6). – С. 57–63.

18. *Волчецкая Т.С.* Современные проблемы моделирования в криминалистике и следственной практике : учебное пособие / Т.С. Волчецкая. – Калининград, 1997. – 95 с.

19. *Коновалов С.И.* Теоретико-методологические проблемы криминалистики / С.И. Коновалов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2001. – 184 с.

20. *Аверьянова Т.В.* Криминалистика : учебник для вузов / Т.В. Аверьянова, Р.С. Белкин и др. ; под ред. Р.С. Белкина. – М. : Издательство НОРМА, 2000. – 990 с.

21. *Даньшин М.В.* Класифікація способів приховування злочинів у криміналістиці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / М.В. Даньшин. – Харків, 2000. – 210 с.

22. *Зуйков Г.Г.* Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений / Г.Г. Зуйков / Криминалистика / Под. ред. Р.С. Белкина и И.М. Лузгина. – Т. 2. – М., 1980. – 343 с.

23. *Бондаренко Д.А.* Розслідування зловживань владою або службовим становищем та перевищень влади або службових повноважень (криміналістична характеристика та початковий етап розслідування) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Д.А. Бондаренко. – Запоріжжя, 2008. – 237 с.

24. Криміналістика : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / за ред. В.Ю. Шепітька. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : Концерн “Видавничий Дім “Ін Юре”, 2004. – 728 с.

25. *Ромців О.І.* Характеристика осіб, що вчиняють посадові злочини / О.І. Ромців // Митна справа. – 2013. – № 5. – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 66–72.

26. *Салтевський М.В.* Криміналістика : підручник : у 2-х ч. Ч.1 / М.В. Салтевський. – Х. : КонСУМ, Основа, 1999. – 416 с.

27. *Мешков В.М.* Установление временных характеристик при расследовании преступлений / В.М. Мешков. – Н. Новгород, 1993. – С. 106–109.

28. *Мишков Я.Є.* Взятничество: методика расследования преступлений / Я.Є. Мишков. – Х. : Издательство “ФИНН”, 2011. – 176 с.

Отримано 26.08.2014

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 004:343.3/.7(47+57)

А.А. Музыка,  
доктор юридических наук, профессор,  
Н.В. Карчевский,  
доктор юридических наук, профессор

### КОМПЬЮТЕРНАЯ ИНФОРМАЦИЯ КАК ПРЕДМЕТ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО СТ. 272 УК РФ

*Наукове осмислення проблем предмета злочину завжди вирізнялося дискусійними положеннями й обумовлене, головним чином, необхідністю встановлення предмета злочину у правозастосовній діяльності або у процесі доктринального тлумачення кримінально-правових норм. У статті досліджено поняття “комп’ютерна інформація”. Обґрунтований висновок щодо матеріальності будь-якої інформації, у тому числі комп’ютерної: саме з урахуванням того, що комп’ютерна інформація є матеріальною, вона може бути предметом відповідних злочинів.*

**Ключові слова:** предмет злочину, загальне поняття предмета злочину, цінності, матеріальність, інформація, комп’ютерна інформація.

*Научное осмысление проблем предмета преступления всегда отличалось дискуссионными положениями и обусловлено, главным образом, необходимостью установления предмета преступления в правоприменительной деятельности или в процессе доктринального толкования уголовно-правовых норм. В статье исследовано понятие “компьютерная информация”. Обоснован вывод о материальности любой информации, в том числе компьютерной: именно с учетом того, что компьютерная информация является материальной, она может быть предметом соответствующих преступлений.*

**Ключевые слова:** предмет преступления, общее понятие предмета преступления, ценности, материальность, информация, компьютерная информация.

*Scientific understanding of the problems of the subject of the crime has always been distinguished with debatable problems and is caused, mainly, by the necessity of the establishment of the subject of crime in law enforcement or during the process of doctrinal interpretation of criminal law. Paper explores the concept of “computer information”. The conclusion is drawn of the materiality of any information, including computer one: precisely considering the fact that the computer information is material one, it may be the subject of the relevant crimes.*

**Keywords:** subject of the crime, general notion of the subject crimes, values, materiality, information, computer information.

Научное осмысление проблем предмета преступления всегда отличалось дискуссионными положениями и обусловлено, в основном, необходимостью установления предмета преступления в правоприменительной деятельности или в процессе доктринального толкования уголовно-правовых норм.

На протяжении многих лет изучая проблему объекта преступления, Б.С. Никифоров утверждал, что предмет является составляющей объекта посягательства, поэтому предлагал не выделять его как отдельный признак, а также вообще снять проблему самостоятельного изучения предмета преступления<sup>1</sup>. Возможно, именно подобное отрицание предмета преступления как самостоятельной научной проблемы, учитывая авторитет этого ученого, негативно сказалось на состоянии изучения анализируемого правового явления – длительное время в дальнейшем ученые не решались выносить ее на уровень специального исследования. Только в 1976 г. Н.И. Коржанский<sup>2</sup> и С.Ф. Кравцов<sup>3</sup> нарушили это “табу” и основательно для того времени актуализировали данную проблему.

Уголовно-правовые проблемы предмета преступления и связанные с ними проблемы потерпевшего, орудий и средств совершения преступления исследовали, в частности, Д.С. Азаров, С.В. Анощенкова, М.П. Бикмурзин, Я.М. Браинин, М.А. Гельфер, В.К. Глистин, В.И. Гуров, А.С. Денисова, В.Н. Кудрявцев, В.В. Кузнецов, Б.С. Никифоров, Г.П. Новоселов, Н.И. Панов, Т.И. Присяжнюк, В.И. Сахаров, Н.В. Сенаторов, О. Е. Спиридонова, В.Я. Таций, И.А. Фаргиев, Е.А. Фролов, В.В. Челноков, С.А. Яшков.

Исповедуя концепцию материальности предмета преступления, полагаем важным указать следующее.

Мы положительно относимся к осознанию научным сообществом необходимости расширения понятия предмета преступления (в частности, признание им информации, электроэнергии, органов или тканей человека). Уже давно стало ясно, что *предмет преступления – это не только вещи*. На наш взгляд, расширение понятия предмета преступления в действительности является вызовом времени, но это нужно делать не путем игнорирования признака материальности, а наоборот – ответственно исследуя его содержание. Если признавать предметом преступления не только материальные, но и нематериальные ценности, то установление подлинного предмета в определенном составе преступления будет существенно затруднено. В этом случае возможно отождествление предмета и объекта преступления<sup>4</sup>, что так же является недопустимым, как и их противопоставление. Кроме того, разрушится обязательное для любого предмета преступления его практическое значение (быть вещественным доказательством по делу, возможность его экспертного исследования, принадлежность к предмету доказывания, в отдельных случаях – быть предметом специальной конфискации и т.п.).

Понятия “предмет” и “материальность” абсолютно точно истолковал Владимир Иванович Даль – Казак Луганский (литературный псевдоним). По его определению, предмет – “все, что представляется чувствам: *предмет вещественный*; или уму и воображенью: *предмет умственный*”<sup>5</sup>. Материя – это “вещество; все весомое, все занимающее пространство или все земное (камень, дерево, воздух

<sup>1</sup> Никифоров Б.С. Объект преступления по советскому уголовному праву / Б.С. Никифоров. – М., 1960. – С. 130, 132.

<sup>2</sup> Коржанский Н.И. Предмет преступления (понятие, виды и значение для квалификации) : учебное пособие / Н.И. Коржанский. – Волгоград, 1976. – 56 с.; Коржанский Н.И. Объект и предмет уголовно-правовой охраны / Н.И. Коржанский. – М., 1980. – 248 с.; Коржанский М.И. Объект и предмет злочину : монографія / М.И. Коржанський. – Дніпропетровськ, 2005. – 252 с.

<sup>3</sup> Кравцов С.Ф. Предмет преступления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / С.Ф. Кравцов ; ЛГУ им. А.А. Жданова. – Л., 1976. – 19 с.

<sup>4</sup> Панов М.И. Вибрані наукові праці з проблем правознавства / М.І. Панов ; передм. В.П. Тихого. – К. : Ін Юре, 2010. – С. 298.

<sup>5</sup> Толковый словарь живого великорусского языка. Владимира Даля. Второе издание, исправленное и значительно умноженное по рукописи автора. Томъ третій. П.– С.-Петербургъ, Москва: Изданіе книгопродавца-типографа М.О. Фольфа, 1882. – С. 386.

и пр.); общее отвлеченное понятие вещественности, телесности, всего, что под-  
лежит чувствам: противоположность *духовному (умственному и нравственному)*..  
**Материальный**, относящийся к материи или к материалу; в первом знач. ве-  
щественный, вещный, вещеватый, чувственный, земной, весомый, занимающий  
пространство; противополож. *духовный* (умств. и нравств.). *Материальны ли теплота,  
свет, электричество?...*<sup>6</sup>.

Следует отметить, что вопрос о материальности предмета преступления  
давно интересует юристов, что, в частности, доказывает исследование Гредескула  
Николая Андреевича. Так, ярким примером, который иллюстрирует актуальность  
указанной сущности понятия предмета преступления, является возникший более  
ста лет тому назад в немецкой юридической практике вопрос “о том, может ли  
быть *объектом* кражи электрическая энергия в форме тока? По известному  
определению, кража есть *contrectatio rei...* но можно ли считать электрический  
ток за *res*? Уголовный сенат Reichsgericht’a высказался по этому вопросу  
*отрицательно*, наоборот, сенат гражданский решил его утвердительно. По этому  
поводу в немецкой юридической печати возникла интереснейшая полемика <...>  
Разногласие во мнениях возникает здесь *исключительно* из того, что одни ищут  
решения вопроса в *фактической* стороне дела, а другие совершенно правильно  
апеллируют к юридическому принципу. Уголовный сенат рассуждал так (ци-  
тируем по передаче его решения в статье Иосифа Владимировича Гессена “Твор-  
ческая роль суда”, Журнал Министерства Юстиции, 1897, июнь, с. 215): “Вопрос  
о том, подходит ли электричество под это понятие (телесной движимой вещи)  
решается *не на основании правовых норм, а с помощью естествознания*; если суд  
первой инстанции, на основании заключения экспертов, решил, что электричество  
не есть нечто вещественное, телесное, а представляет лишь движение мельчайших  
частиц, энергию, определенное состояние, которое передается по проводникам,  
то здесь нельзя усмотреть никакого нарушения законов, и сенат *не уполномочен  
самостоятельно решать вопросы естествознания*”. Вот до чего довело суд убеж-  
дение, что решает дело при применении права по аналогии фактическое сходство  
случаев, а не юридический принцип”<sup>7</sup>.

Если сегодня относительно электрической и других видов энергии абсо-  
лютное большинство юристов уже не сомневаются в материальной сущности  
указанных образований, то феномен информации у многих ассоциируется исклю-  
чительно с нематериальными явлениями.

Есть основания полагать, что проблема в первую очередь заключается в са-  
мой категории “материальность” – в философии ее определяют по-разному. Пред-  
ставляется правильной мысль А.Э. Жалинского: “По ряду направлений специа-  
листы в области уголовного права традиционно ориентируются на утраченную  
нормативность общественных наук и в частности философии”<sup>8</sup>.

Вполне приемлемым видится подход, согласно которому материальность  
необходимо определять эмпирически: материальными (физическими) следует  
считать ценности, которые могут восприниматься органами чувств человека или  
специальными техническими средствами<sup>9</sup> (например, с помощью электрического

<sup>6</sup> Толковый словарь живаго великорусскаго языка. Владимира Даля. Второе издание, ис-  
правленное и значительно умноженное по рукописи автора. Томъ второй. И.–О. – С.-Петербургъ,  
Москва : Изданіе книгопродавца-типографа М.О. Фольфа, 1881. – С. 305.

<sup>7</sup> Гредескул Н.А. К учению об осуществлении права. Интеллектуальный процесс, требую-  
щийся для осуществления права : социально-юридическое исследование / Н.А. Гредескул. –  
Харьков, 1900. – С. 136–137.

<sup>8</sup> Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен : теоретико-инструментальный  
анализ / А.Э. Жалинский. – М. : Проспект, 2008. – С. 364.

<sup>9</sup> Лащук Є.В. Предмет злочину в кримінальному праві України : дис. ... канд. юрид. наук :  
12.00.08 / Є.В. Лащук ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 262 с.

счетчика, приемника рентгеновского излучения). Определение таким образом понятия материальности позволяет признавать предметом преступления те ценности, материальность которых категорически отрицалась, или до какой-то поры они были неизвестны человеку, а также предоставляет возможность четко отграничивать эти предметы от тех явлений, которые могут лишь осознаваться человеком.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что предметом преступления не могут быть нематериальные ценности (жизнь, здоровье, авторитет, социальный статус личности, ее субъективные права, честь и достоинство, социальные нормы, идеи, понятия и т.д.). Предметом преступления также нельзя считать определенные процессы, действия, деятельность, функции, состояния. И, наоборот, предметом преступления можно и следует признавать, в частности, информацию, электрическую, тепловую и другие виды энергии, органы или ткани человека, кровь человека.

Мы солидарны с теми юристами, которые предметом преступления признают информацию, но с принципиальной оговоркой: *информация материальна*, и лишь поэтому она может быть предметом преступления.

Информация передается с помощью соответствующих носителей, ее возможно увидеть, услышать, воспринять на ощупь: это, например, голос человека, сигнал, музыкальное произведение (другой звук, невидимые лучи), определенное изображение (текст документа, какой-либо символ); информацию можно, в частности, изменить, уничтожить, заблокировать, исказить, копировать, ею можно завладевать, ее можно распространять. Поэтому признание информации предметом преступления считаем целиком правильным.

Информация – слово латинского происхождения, означает “разъяснение, изложение, осведомленность”. Согласно толковому словарю, это сведения об окружающем мире и протекающих в нем процессах, воспринимаемые человеком или специальными устройствами; сообщения, осведомляющие о положении дел, о состоянии чего-нибудь<sup>10</sup>.

Общеизвестно, что в настоящее время не существует единого определения информации как научного понятия. Специалисты различных областей знания описывают его своим специфическим набором признаков. В то же время понятие “информация” настолько уверенно вошло в нашу жизнь, что, кажется, и не требует своего определения. Известный ученый в области кибернетики, академик А.И. Берг, отмечал: “термин “информация” не имеет точного определения. Это не должно нас волновать, поскольку для научно-исследовательской работы, практической деятельности и дальнейшего развития теории управления мы не нуждаемся в точных определениях некоторых понятий”<sup>11</sup>. С этим, очевидно, можно согласиться, если речь идет об отрасли, деятельности или процессе, которые сложно формализовать, которые лишены аксиом, постулатов или правил. Но с такими и подобными утверждениями сложно согласиться, когда речь идет, например, о законодательстве, в котором отсутствие четкого, достоверного определения понятия может привести к осложнениям в правоприменении<sup>12</sup>.

В зависимости от критериев классификации различают множество видов информации – например, секретная информация, генетическая информация, ви-

<sup>10</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка : 80 000 слов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М. : Азбуковник, 1999. – С. 250.

<sup>11</sup> Берг А.И. Информация и управление / А.И. Берг, Ю.И. Черняк. – М. : Наука, 1966. – С. 12.

<sup>12</sup> Беляков К.І. Інформатизація в Україні : проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення : монографія / К.І. Беляков. – К. : КВІЦ, 2008. – С. 342.

зуальна інформація, научна інформація. І конечно жє, особу специфіку маєє комп'ютерна інформація.

Общий уровень исследования феномена информации в аспекте предмета преступления нашел отражение в диссертации С.А. Яшкова<sup>13</sup>. Предмет преступлений в сфере компьютерной информации в целом обстоятельно рассмотрен, в частности, Д.С. Азаровым<sup>14</sup> и В.В. Челноковым<sup>15</sup> – украинским и российским специалистами соответственно.

Содержание ст. 272 УК РФ позволяет определить предмет неправомерного доступа следующим образом: компьютерная информация - охраняемые законом сведения (сообщения, данные), представленные в форме электрических сигналов, независимо от средств их хранения, обработки и передачи. Общеизвестным в науке уголовного права является определение предмета преступления путем установления совокупности трех групп его признаков: физических, социальных и юридических. При этом нельзя не согласиться с тем, что общественное развитие, и это особенно рельефно проявляется при исследовании преступлений в сфере компьютерной информации, требует определенного совершенствования методологических принципов исследования предмета.

Для правильного установления предмета любого конкретного преступления (группы преступлений) необходимо иметь на вооружении определение *общего понятия предмета преступления*.

Для решения поставленной задачи предлагаются следующие положения.

1. Предмет преступления – это факультативный признак объекта преступления, который проявляется в материальных ценностях (воспринимаемых человеком органами чувств или фиксируемых специальными техническими средствами), по поводу которых и путем непосредственного воздействия на которые (или без такого воздействия) совершается преступное деяние.

2. Физические признаки предмета отражают его природные свойства (материальность, количество, качество, форма, состояние, структура).

3. Социальные признаки предмета отражают его значение для человека, общества, являются результатом оценки такого предмета последними. К таким признакам относятся: стоимость, безопасность или опасность для человека, функциональное назначение (культурное, историческое, экономическое, политическое и т.п.), позитивное или негативное значение для человека, принадлежность отдельному лицу (в аспекте соответствующей формы собственности).

4. Юридические признаки предмета характеризуют его в уголовно-правовом аспекте. Это такие признаки, как: 1) наличие преступного деяния, совершенного по поводу соответствующих материальных ценностей и путем непосредственного воздействия на них (или без такого воздействия); 2) наличие цели воздействия на желаемый для виновного предмет; 3) форма законодательного определения (как именно – прямо или опосредствованно предмет преступления определен в уголовно-правовой норме); 4) факультативность (предмет не является обязательным для всех составов преступлений); 5) “подчиненность” предмета объекту преступления<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Яшков С.А. Информация как предмет преступления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / С.А. Яшков. – Екатеринбург, 2005. – 26 с.

<sup>14</sup> Азаров Д.С. Злочини у сфері комп'ютерної інформації (кримінально-правове дослідження) / Д.С. Азаров. – К. : Атіка, 2007. – С. 66–104.

<sup>15</sup> Челноков В.В. Компьютерная информация как предмет преступления в отечественном уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.В. Челноков. – Екатеринбург, 2013. – 226 с.

<sup>16</sup> Музика А.А. Предмет злочину: теоретичні основи пізнання : монографія / А.А. Музика, Є.В. Лашук. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2011. – С. 185–186. См. рецензію на данне дослідження : Баулін Ю. На шляху до пізнання предмета злочину / Ю. Баулін, Д. Азаров // Право України. – 2013. – № 8. – С. 354–359.

Именно такой подход к пониманию предмета преступления и содержанию его признаков мы будем использовать в дальнейшем. При этом акцентируем: в определении понятия предмета преступления, приведенного выше, использована философская категория “ценности” (но исключительно в аспекте материальных ценностей). В зависимости от позитивного или негативного восприятия объекта оценивания ценности могут делиться на позитивные и негативные.

О делении ценностей на позитивные и негативные мы находим соответствующие доводы прежде всего в работах известного философа Макса Шеллера (1874–1928 гг.)<sup>17</sup>, а также в энциклопедической литературе<sup>18</sup>. Однако указанное деление ценностей воспринимается не всеми исследователями анализируемой проблемы. На это обращает внимание, в частности, В.Н. Жуков: “Если под ценностью понимать некую полезность, то негативных ценностей быть не может. Но если исходить из понимания ценностей как явлений действительности, имеющих какое-то значение для людей, то признание негативных ценностей вполне оправданно. <...> Отсюда вывод: нет ценностей, которые являются только позитивными или только негативными, одна и та же ценность может быть одновременно и позитивной, и негативной. Такой подход позволяет рассматривать ценности как многомерное противоречивое явление, избегая при этом догматизма”<sup>19</sup>.

Таким образом, мы разделяем позицию тех аксиологов, которые рассматривают феномен ценностей в широком смысле – ценности могут быть и позитивными, и негативными.

Законодательное определение *физического признака* компьютерной информации сформулировано в примечании к ст. 272 УК РФ. С точки зрения законодателя, информация является компьютерной в том случае, когда она представлена “в форме электрических сигналов”. Указанную формулировку нельзя назвать удачной. Буквальное толкование нормы свидетельствует о том, что предметом является только та информация, которая на момент посягательства обрабатывается компьютером. Именно в это время информация представляется в форме электрических сигналов. Например, информация, представленная на оптическом диске (CD), при буквальном толковании исследуемого закона, не является компьютерной. Однако, когда диск устанавливается в компьютер и представленная на нем информация начинает обрабатываться (представляется в форме электрического сигнала), информация на нем, судя по определению, содержащемуся в примечании к ст. 272 УК РФ, становится компьютерной. Данное законодательное решение существенно ограничивает возможности применения анализируемых норм.

Следует отметить, что замечания по поводу указанного определения понятия компьютерной информации высказывались неоднократно. Так, председатель Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи С.В. Железняк обращал внимание на то, что понятие компьютерной информации отсутствует в федеральных законах, а в предлагаемой дефиниции неясен смысл термина “электрические сигналы”. Кроме того, им

<sup>17</sup> Шеллер М. Избранные произведения : Пер. с нем. / М. Шеллер ; пер. А.В. Денежкина, А.Н. Малинкина, А.Ф. Филлипова ; под ред. А.В. Денежкина. – М. : Издательство “Гнозис”, 1994. – С. 300, 305, 334.

<sup>18</sup> Ценность // Советский энциклопедический словарь / Научно-редакционный совет : А.М. Прохоров (пред.). – М. : Советская энциклопедия, 1981. – С. 1481.

<sup>19</sup> Жуков В.Н. Введение в юридическую аксиологию (вопросы методологии) / В.Н. Жуков // Государство и право. – 2009. – № 6. – С. 29–30.

было отмечено, что понятие компьютерной информации дается в Соглашении о сотрудничестве государств-участников Содружества Независимых Государств в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации (от 1 июня 2001 г.). Согласно пункту б) статьи 1 названного соглашения компьютерная информация – это информация, находящаяся в памяти компьютера, на машинных или иных носителях в форме, доступной восприятию ЭВМ, или передающаяся по каналам связи<sup>20</sup>.

Верховным Судом РФ отмечалось, что предложенный в примечании термин “электрические сигналы” не вносит достаточной ясности в определение понятия и требует дополнительного пояснения<sup>21</sup>. Обращалось внимание на то, что для компьютерных сетей характерно использование, в том числе, и оптоволокну, в котором данные передаются с помощью света, а не электрических сигналов<sup>22</sup>.

По мнению В.В. Челнокова, определение понятия компьютерной информации, приведенное в новой редакции ст. 272 УК РФ применительно к ст. 273 УК РФ, неоправданно “сужает” анализируемое понятие, “тем самым декриминализируя распространение вредоносной компьютерной информации на ее машинных носителях”<sup>23</sup>.

Полагаем, что в УК РФ могут быть внесены изменения, устраняющие обозначенные недостатки и неопределенность законодательной дефиниции. Поэтому для целей данной работы не будем далее рассматривать законодательное определение понятия компьютерной информации, а предложим собственное.

Информация как предмет правового регулирования обладает уникальным свойством, что отражается в двух взаимосвязанных категориях – “информация” и “носитель информации”. Соотношение этих категорий представляется возможным определить, исходя из характеристики такого процесса, как *фиксация информации*, поскольку носитель информации, по сути, выступает средством ее фиксации. Фиксация информации связана с процессом отражения. Отражение – категория, обозначающая особый продукт воздействия одной материальной системы на другую, представляющий собой воссоздание в другой форме особенностей первой системы в особенностях второй<sup>24</sup>. Некоторое событие порождает цепь изменений материальных объектов, что вызвано наличием в них свойства отображения. Информация о любом объекте может быть получена только путем материального взаимодействия с этим объектом. Все процессы получения, преоб-

<sup>20</sup> Заключение Комитета Государственной Думы по информационной политике, информационным технологиям и связи на проект Федерального закона № 559740-5 “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации” (в части совершенствования законодательства Российской Федерации), внесенный Президентом Российской Федерации (к первому чтению) // Государственная дума. Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=559740-5](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=559740-5).

<sup>21</sup> Верховный Суд РФ : О третьем пакете президентских поправок в Уголовный кодекс // Информационно-правовое издание Legis.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.legis.ru/misc/news/18505/>.

<sup>22</sup> Уголовный кодекс изменен в пользу хакеров // SecurityLab [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.securitylab.ru/news/410686.php?pagen=2&el\\_id=410686](http://www.securitylab.ru/news/410686.php?pagen=2&el_id=410686); Грудин С. Правообладатели сейчас не борются, чтобы их контент удалили. Это дает им шанс заработать / С. Грудин // Право.ru [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pravo.ru/review/view/73060/>.

<sup>23</sup> Челноков В.В. Компьютерная информация как предмет преступления в отечественном уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.В. Челноков. – Екатеринбург, 2013. – С. 181.

<sup>24</sup> Украинцев Б.С. Информация и отражение / Б.С. Украинцев // Вопросы философии. – 1963. – № 2. – С. 27.

разования, хранения и передачи информации происходят с помощью материальных объектов (носителей информации), состояния которых и служат сигналами. При этом необходимо чтобы объект, который отображается, и объект, который отображает, были в таком взаимодействии, при котором изменение состояния одного из них приводило бы к изменению другого. Важно также, что сигнал несет информацию не “сам по себе”, а лишь в той мере, в какой определенные характеристики объекта-сигнала связаны с характеристиками объекта, который отображается. Отсюда следует, что информация – это не свойство самого сигнала, она – свойство соотношения, связи между объектами, состояние одного из которых является сигналом состояния другого<sup>25</sup>. Кибернетикой носитель информации определяется как “материал (вещество) для записи, хранения и последующего воспроизведения информации”<sup>26</sup>.

Стало быть, соотношение понятий “информация” и “носитель” можно определить таким образом: *информация как материальное образование включается в систему общественных отношений с помощью носителя – материального объекта (предмета), т.е. иного материального образования, либо посредством фиксирования специальными техническими средствами. Это означает, что физический признак компьютерной информации как предмета преступления воспринимается человеком через посредство ее носителя, который обычно понимается как предмет, вещь, свойства которого используются для передачи, хранения и обработки информации. Носителями компьютерной информации являются карты памяти, оптические и жесткие диски и т.д. Определяя носитель компьютерной информации, необходимо учитывать, что одной из самых важных характеристик современного этапа компьютеризации является развитие электронных средств связи. Поэтому некоторыми исследователями<sup>27</sup> ставится вопрос о статусе информации, которая передается по каналам связи. Информация в этих каналах передается с помощью сигналов, которые тоже являются материальными носителями передачи информации<sup>28</sup>. Например, электрические сигналы в телефонных линиях связи могут быть носителями информации в компьютерных сетях.*

Таким образом, физический признак компьютерной информации как предмета преступления опосредствованный ее носителем – *предметом или сигналом, физические, химические или другие свойства которых используются для хранения, передачи и обработки информации, которая распознается электронно-вычислительной машиной.*

Специфика компьютерной информации как предмета преступления заключается в том, что она может существовать на различных носителях, но в каждом конкретном случае неправомерного доступа предметом является информация на конкретном, четко определенном носителе. Признаки именно этого носителя должны быть установлены и исследованы в ходе досудебного следствия и подтверждены во время судебного рассмотрения уголовного дела. Как правильно отмечает И.А. Юрченко, неправомерный доступ к компьютерной информации относится к тем преступлениям, в которых информация неразрывно связана с

<sup>25</sup> Тарасенко Ф.П. К определению понятия “информация” в кибернетике / Ф.П. Тарасенко // Вопросы философии. – 1963. – № 4. – С. 83–84.

<sup>26</sup> Словарь по кибернетике / Под ред. акад. В.М. Глушкова. – К. : Главная редакция Украинской Советской энциклопедии. – 1979. – С. 353.

<sup>27</sup> Семилетов С.И. Информация как особый нематериальный объект права / С.И. Семилетов // Государство и право. – 2000. – № 5. – С. 67–74.

<sup>28</sup> Для описания таких случаев как раз “срабатывает” определение понятия компьютерной информации в действующей редакции УК РФ.

носителем<sup>29</sup>. Следовательно, нельзя исключать носителя информации из характеристики предмета исследуемого преступления.

Вместе с тем С.А. Яшков утверждает, что в нормах УК РФ в качестве предмета преступления представлена как овеществленная, так и неовеществленная, то есть не закрепленная на материальном носителе информация<sup>30</sup>. Как видим, автор считает возможным признавать предметом преступления нематериальные ценности.

Этот вопрос – принципиальный. Как возможно овеществить нематериальное (например, честь, достоинство), как *это* “скинуть на флешку”, иной носитель? В то же время, на наш взгляд, носителем нематериальных явлений может быть, как уникальное исключение, человек. Однако и в этом случае нематериальное не становится овеществленным.

М.П. Бикмурзин однозначно отрицает материальность информации, что отражено и в его определении общего понятия предмета преступления – “это указанные в уголовном законе объект материального мира или информация, путем создания которых или воздействия на которые виновный непосредственно осуществляет посягательство на объект преступления”<sup>31</sup>. Он также разделяет известную в уголовно-правовой теории позицию о том, что “предмет преступления является признаком, характеризующим объективную сторону состава преступления, но не его объект”<sup>32</sup>. Указанный вывод сделан автором без малейшего внимания к учению об объекте преступления (в частности, отсутствует элементарный анализ структуры последнего). Аналогичное отношение проявил он и к объективной стороне преступления.

Данный концепт поддерживает В.В. Челноков, рассматривая “компьютерную информацию как предмет преступления именно во взаимосвязи с такими элементами объективной стороны преступления, как орудия и средства совершения преступления, в качестве которых выступают ЭВМ и их носители информации”<sup>33</sup>. При этом в диссертации В.В. Челнокова вопрос о материальности (нематериальности) компьютерной информации вообще не исследован, а если точнее – он даже не упоминается.

Н.А. Савинова (Розенфельд) полагает, что компьютерная информация не имеет физического, материального признака и поэтому предлагает ввести в научный оборот понятие “виртуальный предмет преступления”. По ее мнению, это “такой предмет материального мира, который создан с помощью специальных методов и (или) способов, является физически отсутствующим, но внешне представлен, либо может приобрести такое представление при помощи специальных методов или способов воздействия”<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Юрченко И.А. Информация конфиденциального характера как предмет уголовно-правовой охраны : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / И.А. Юрченко. – Москва, 2000. – С. 23–24.

<sup>30</sup> Яшков С.А. Информация как предмет преступления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / С.А. Яшков. – Екатеринбург, 2005. – С. 20.

<sup>31</sup> Бикмурзин М.П. Предмет преступления : теоретико-правовой анализ / М.П. Бикмурзин. – М. : Изд-во “Юрлитинформ”, 2006. – С. 60.

<sup>32</sup> Там же. – С. 160.

<sup>33</sup> Челноков В.В. Компьютерная информация как предмет преступления в отечественном уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.В. Челноков. – Екатеринбург, 2013. – С. 28.

<sup>34</sup> Розенфельд Н.А. Кримінально-правова характеристика незаконного втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Н.А. Розенфельд. – К., 2003. – С. 4, 9 ; Розенфельд Н. Виртуальный предмет злочинів, пов'язаних з порушенням авторського права і суміжних прав / Н. Розенфельд // Право України. – 2008. – № 5. – С. 106–108.

Мы считаем указанный подход некорректным. Автор допускает некую вольность, оперируя определенными категориями (в частности, материальности, нематериальности, виртуальности). Она необыкновенно противоречива в своем определении: совмещает “предмет материального мира” с его физическим отсутствием; утверждает, что он создан, но отсутствует; и наконец – он “является физически отсутствующим, но внешне представлен”. Что это? Термин “виртуальный” имеет несколько значений: 1) возможный; тот, который может или должен проявиться; 2) условный; 3) мнимый, реально не существующий<sup>35</sup>. То есть речь идет о виртуальной реальности. Отсюда, следуя логике автора, допустимо также утверждать о существовании виртуального преступления, виртуальной ответственности и виртуального правосудия. И даже – виртуального правоправедения. Внесение такого рода популистских предложений, что порождает уголовно-правовые риски, позволяет говорить, по меткому выражению А.Э. Жалинского, “о поп-правоведении, подобно поп-культуре”<sup>36</sup>.

Критически оценивая неприятие многими авторами материальности компьютерной информации, еще раз укажем, что их позиция не согласуется с общепризнанными положениями относительно сущности категории “материальное”. “Материальное”, в отличие от идеального, представляет собой определенность объектов, процессов человеческой деятельности, которая выражает в первую очередь их причастность к материи, то есть независимое от воли и сознания людей существование<sup>37</sup>. Не нуждается в дополнительной аргументации тот факт, что предмет посягательств в сфере компьютерной информации существует независимо от сознания виновного лица, то есть является материальным. Уничтожение, модификация или блокирование компьютерной информации наступает не в сознании правонарушителя или потерпевшего лица, а в объективной действительности.

Д.С. Азаров не считает компьютерную информацию идеальной: по его мнению, она, “безусловно, обладает признаками материи”. Он предлагает решать вопрос о материальности информации (не только компьютерной), не связывая ее с носителем, что позволит устранить определенную неоднозначность в понимании информации как предмета многих преступлений (особенно это касается разглашения разного рода тайн, копирования информации и иных подобных случаев, когда информация и ее носитель не подвергается каким-либо изменениям)<sup>38</sup>. В уголовно-правовом контексте Д.С. Азаров предлагает считать носителем компьютерной информации любое оборудование, предназначенное для постоянного или временного хранения компьютерной информации в неизменном виде. С его точки зрения, каналы связи, поля или сигналы не являются носителями, они “по своим техническим характеристикам предназначены не для хранения информации, а для ее передачи от одного носителя к другому и не могут хранить информацию в постоянном, неизменном состоянии”<sup>39</sup>. Следо-

<sup>35</sup> Виртуальный // Великий глумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2007. – С. 189.

<sup>36</sup> Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен : теоретико-инструментальный анализ / А.Э. Жалинский. – М. : Проспект, 2008. – С. 245.

<sup>37</sup> Новая философская энциклопедия : в 4 т. / Ин-т философии РАН ; Нац. обществ.-науч. Фонд ; Предс. научно-ред. совета В.С. Степин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://iph.ras.ru/elib/1824.html>.

<sup>38</sup> Азаров Д.С. Злочини у сфері комп’ютерної інформації (кримінально-правове дослідження) / Д.С. Азаров. – К. : Атіка, 2007. – С. 96–98.

<sup>39</sup> Там же. – С. 72–73.

вательно, информация в процессе ее передачи по каналам связи характеризуется отсутствием носителя.

Близкое понимание данного вопроса встречается и в работах Д.А. Ястребова<sup>40</sup>, а также О. Мазуренко и Н.А. Савиновой (Розенфельд). Последние под компьютерной информацией предлагают понимать информацию, “которая хранится на электронных носителях или передается между ними, независимо от способа ее физического или логического представления, и может создаваться, обрабатываться, изменяться и использоваться с помощью электронно-вычислительных машин, систем и компьютерных сетей”<sup>41</sup>.

Приведенные утверждения выстроены на неоправданно узком понимании носителя информации и противоречат аксиоматическим положениям как информатики, так и действующего законодательства. В. Вехов отмечает, что компьютерная информация *всегда* опосредствована через материальный (машинный) носитель, вне которого она существовать не может. Он считает, что носитель представляет собой “любое техническое устройство, физическое поле или сигнал, предназначенные для фиксации, хранения, накопления, изменения и (или) передачи компьютерной информации”<sup>42</sup>. Такой подход является абсолютно справедливым и подтверждается также положениями Закона Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 “О государственной тайне”, который к носителям сведений, составляющих государственную тайну, относит “материальные объекты, в том числе физические поля, в которых сведения, составляющие государственную тайну, находят свое отображение в виде символов, образов сигналов, технических решений и процессов”.

*Юридический признак* компьютерной информации как предмета преступления, предусмотренного ст. 272 УК РФ, связан с нормативной формулировкой “охраняемая законом”. В науке нет единого мнения по поводу содержания данного признака. Так, Д.А. Ястребов полагает, что к компьютерной информации, охраняемой законом, следует относить: конфиденциальные сведения о персональных данных, сведения ограниченного доступа, составляющие служебную, коммерческую, банковскую тайну. Неправомерный доступ к компьютерной информации общего пользования, т. е. информации, адресованной для использования неограниченно широкого круга лиц, не образует признаков преступления, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 272 УК РФ<sup>43</sup>. Близкую позицию в данном вопросе высказывали У.В. Зинина<sup>44</sup>, В.П. Числин<sup>45</sup>, А.Е. Шарков<sup>46</sup>. По мнению В.В. Челнокова, охраняемая законом компьютерная информация – это

<sup>40</sup> Ястребов Д.А. Неправомерный доступ к компьютерной информации : уголовно-правовые и криминологические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Д.А. Ястребов. – Москва, 2006. – С. 23–24.

<sup>41</sup> Мазуренко О. Комп’ютерна інформація як предмет злочинів, передбачених розділом XVI КК України / О. Мазуренко, Н. Розенфельд // Право України. – 2004. – № 6. – С. 82.

<sup>42</sup> Вехов В. Проблема определения понятия компьютерной информации в свете унификации уголовных законодательств стран СНГ / В. Вехов // Уголовное право. – 2004. – № 4. – С. 15–17.

<sup>43</sup> Ястребов Д.А. Неправомерный доступ к компьютерной информации : уголовно-правовые и криминологические аспекты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Д.А. Ястребов. – Москва, 2006. – С. 24.

<sup>44</sup> Зинина У.В. Преступления в сфере компьютерной информации в российском и зарубежном уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / У.В. Зинина. – Москва, 2007. – С. 29–30.

<sup>45</sup> Числин В.П. Уголовно-правовые меры защиты информации от неправомерного доступа : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.П. Числин. – Москва, 2004. – С. 36.

<sup>46</sup> Шарков А.Е. Неправомерный доступ к компьютерной информации : преступность деяния и проблемы квалификации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А.Е. Шарков. – Ставрополь, 2004. – С. 31.

“компьютерная информация, доступ к которой должен быть ограничен конкретным федеральным законом и ее обладатель или оператор информационной системы, где ведется обработка такой компьютерной информации, должен предпринимать необходимые предусмотренные законодательством меры по ее защите”<sup>47</sup>.

М.В. Старичков обосновывает иной подход. Диспозиция ст. 272 УК РФ требует установления, каким нормативным актом обеспечивается правовая защита соответствующей компьютерной информации. Круг таких законодательных актов достаточно широк. Автор называет таковых более двадцати и соглашается с Ю. Т. Гульбиным<sup>48</sup>, полагающим, что если информация не является объектом охраны одного из этих актов, то, как правило, она становится объектом охраны другого акта. Неохраняемой же информации практически нет<sup>49</sup>. В свою очередь, В.А. Мазуров считает, что для отнесения информации к категории охраняемой законом достаточно установления собственником порядка обращения с последней<sup>50</sup>.

В пользу указанной позиции служит и анализ содержания ст. 6 Федерального закона РФ от 27.07.2006 № 149-ФЗ “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” определяющей права обладателя (собственника) информации, и ст. 16 данного Закона. В последней отмечается, что защита информации представляет собой принятие правовых, организационных и технических мер, направленных на: 1) обеспечение защиты информации от неправомерного доступа, уничтожения, модифицирования, блокирования, копирования, предоставления, распространения, а также от иных неправомерных действий в отношении такой информации; 2) соблюдение конфиденциальности информации ограниченного доступа; 3) реализацию права на доступ к информации. Следовательно, отождествление понятий “информация, охраняемая законом” и “информация с ограниченным доступом” не является обоснованным.

Приведем пример. Сайт одного из электронных средств массовой информации был блокирован посредством так называемой распределенной атаки отказа от обслуживания. Инициированные злоумышленником множественные запросы на доступ к сайту, значительно превышающие возможности его аппаратного обеспечения, привели к ситуации, когда ознакомиться с представленной на нем информацией было невозможно. Имело место блокирование общедоступной информации. В данном случае утверждать о невозможности применения ст. 272 УК РФ было бы неправильным. Объектом посягательства здесь является право собственности конкретного СМИ на распространяемую им информацию, в результате действий злоумышленника собственник лишился возможности осуществлять распоряжение таковой. Предметом является общедоступная информация, охраняемая упомянутым Федеральным законом РФ “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”.

Сделанный вывод находит подтверждение и при исследовании судебной практики. Так, приговором Первореченского районного суда г. Владивостока от

<sup>47</sup> *Челноков В.В.* Компьютерная информация как предмет преступления в отечественном уголовном праве : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.В. Челноков. – Екатеринбург, 2013. – С. 86.

<sup>48</sup> *Гульбин Ю.* Преступления в сфере компьютерной информации / Ю. Гульбин // Рос. юстиция. – 1997. – № 10. – С. 24.

<sup>49</sup> *Старичков М.В.* Умышленные преступления в сфере компьютерной информации : уголовно-правовая и криминологическая характеристики : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Иркутск, 2006. – С. 42–44.

<sup>50</sup> *Мазуров В.А.* Компьютерные преступления : классификация и способы противодействия: Учеб.-практич. пособие. М. : Палеотит, Логос, 2002. – С. 58–59.

13 декабря 2012 года № 1-610/2012 за совершение преступления, предусмотренного ст. 272 УК РФ, осужден Д. Последний занимался разработкой и администрированием сайта, используемого для осуществления торговой деятельности. После увольнения Д., используя известные ему логин и пароль для доступа к управлению сайтом и размещенными на нем материалами, изменив пароли доступа к сайту, выполнив действия по изменению зоны его работы (перенаправление на другие интернет-сайты), заблокировал его. В результате действий виновного доступ к сайту стал невозможным как для правообладателя, так и для иных пользователей сети Интернет, что повлекло за собой причинение вреда деловой репутации индивидуального предпринимателя<sup>51</sup>.

Таким образом, установление юридических признаков предмета преступления, предусмотренного ст. 272 УК РФ, предполагает, в первую очередь, определение собственника информации. Анализируя юридические признаки предмета неправомерного доступа к компьютерной информации, необходимо также отметить следующее: предмет данного преступления определен в ст. 272 УК РФ непосредственно; он является обязательным признаком исследуемого состава; в данном составе предмет преступления совпадает с предметом общественного отношения, которое подвергается посягательству.

Вместе с тем, и здесь следует согласиться с В.П. Числиным<sup>52</sup>, сам факт наличия собственника нельзя считать достаточным основанием распространения сферы уголовно-правового воздействия на все случаи неправомерного доступа к компьютерной информации, имеющей собственника. Речь идет о *социальном признаке* предмета преступления, предусмотренного ст. 272 УК, – ценности информации.

Т.А. Смирнова правильно обращает внимание на то, что предметом преступления, предусмотренного ст. 272 УК РФ, является компьютерная информация, имеющая особую ценность для государства, общества и отдельных граждан<sup>53</sup>.

Рассматривая информацию как товар, с экономических позиций можно отметить, что ее цена определяется содержанием и заинтересованностью потребителя в ее получении. Экономисты отмечают, что как товар информация имеет целый ряд специфических свойств: «неуничтожаемость в процессе потребления; возможность многократного потребления многими пользователями; в процессе передачи потребителю она не теряется для производителя; неопределенность и субъективность пользы информации; информация характеризуется достоверностью, надежностью и доступностью, но при этом ее доступность различна для разных экономических агентов; невозможна однозначная стоимостная оценка произведенного объема информации; особый механизм ее старения - она не изнашивается, а теряет актуальность»<sup>54</sup>.

При этом важно, что ценность информации не сводится к ее стоимости. Так, информация может быть ценной *по сути*, в данном случае стоимость можно рассматривать в качестве объективного показателя ценности. Например, отчет о

<sup>51</sup> Приговор Первореченского районного суда г. Владивостока от 13 декабря 2012 года № 1-610/2012 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rospravosudie.com/court-pervorechenskij-rajonnyj-sud-g-vladivostoka-primorskij-kraj-s/act-401283148/>.

<sup>52</sup> Числин В.П. Уголовно-правовые меры защиты информации от неправомерного доступа : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.П. Числин. – Москва, 2004. – С. 31–32.

<sup>53</sup> Смирнова Т.Г. Уголовно-правовая борьба с преступлениями в сфере компьютерной информации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Т.Г. Смирнова. – Москва, 1998. – С. 24.

<sup>54</sup> Новиков О.А. Логистика и коммерция информационного общества / О.А. Новиков, Л.А. Мясникова // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций : региональный аспект : Сборник научных трудов. – Донецк, 1999. – С. 118.

масштабном научном исследовании является результатом длительной работы определенного творческого коллектива. В случае его уничтожения или повреждения ценность может быть установлена с позиций продолжительности работы специалистов, их количества и квалификации. В то же время информация может быть ценной *по назначению*, поскольку ее наличие является необходимым условием для решения определенной задачи, осуществления определенной деятельности. Например, некоторые сообщения в средствах массовой информации могут рассматриваться как источник информированности населения о политических процессах и необходимое условие реализации гражданами государства своих политических прав. Следовательно, если в результате неправомерного доступа такая информация будет искажена, блокирована или уничтожена, ценность предмета посягательства необходимо будет определять в контексте реализации политических прав граждан. Как компьютерную информацию, ценную по назначению, можно рассматривать и электронные ключи для доступа к информационным ресурсам.

Важно и то, что ценность исследуемого предмета преступления – компьютерной информации имеет одну особенность: ее *полезные свойства* как фактор ценности не сводятся к физической целостности носителя. Например, компьютерная информация может быть уничтожена или искажена, а физические свойства носителя останутся неизменными. Исходя из сказанного, к социальному признаку компьютерной информации следует отнести не только собственно ценность информации, но и наличие *полезных свойств*, которые позволяют удовлетворить информационную потребность. Для описания системы этих свойств можно воспользоваться широко известными критериями безопасности информационной технологии ITSEC (Information Technology Security Evaluation Criteria). Указанные свойства представляется возможным описать следующим образом:

- целостность – защищенность от несанкционированных изменений;
- доступность – защищенность от несанкционированного блокирования информационных ресурсов;
- конфиденциальность – защищенность от несанкционированного получения компьютерной информации.

Таким образом, ценность как социальный признак предмета преступления, предусмотренного ст. 272 УК РФ, определяется ее стоимостью и/или значением, для осуществления определенных видов деятельности государства, общества или человека, а также наличием свойств, позволяющих удовлетворять информационную потребность (*целостность, доступность, конфиденциальность*). Считаю важным обратить внимание на следующее обстоятельство. Ценность предмета прямо не предусмотрена в тексте ст. 272 УК РФ. В то же время очевидно, что давать уголовно-правовую оценку каждому случаю уничтожения компьютерной информации, пребывающей в чьей-либо собственности, неправильно. Естественным последствием такого решения станет включение в сферу действия уголовной юстиции деяний, которые необоснованно рассматривать как общественно опасные. Вот почему к признакам компьютерной информации как предмета преступления, предусмотренного ст. 272 УК РФ, мы относим не только наличие собственника, но и ценность информации.

Завершая элементарный обзор проблемы предмета данного преступления, учитывая сложность определения понятия компьютерной информации (что, в частности, неоднократно проиллюстрировал российский законодатель), в аспекте нашего исследования представляется уместным воспринять следующее предложение: “Есть резон “внедрить” в практику законотворчества *экспериментальные*

*законодательные дефиниции.* Речь идет о принципиальной возможности проверки конкретности законодательной дефиниции посредством правового эксперимента. Метод изменения условий, в которых обычно функционирует законодательная дефиниция, является основным элементом юридического эксперимента. Уровень абстрагирования, степень обобщения законодательных дефиниций проще всего, быстрее всего и, пожалуй, экономичнее всего определять экспериментальным путем<sup>55</sup>.

На основании изложенного и руководствуясь Методическими рекомендациями по использованию дефиниций в нормативных правовых актах<sup>56</sup>, мы полагаем, что **компьютерная информация** – это сведения, имеющие ценность для их собственника, и которые представлены в форме, позволяющей их обработку с помощью компьютерной техники.

Отримано 13.10.2014

<sup>55</sup> Баранов В.М. Законодательная дефиниция как общеправовой феномен / В.М. Баранов // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы : Материалы Международного “круглого стола” (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года). – Нижний Новгород : Нижегородский исследовательский научно-прикладной центр “Юридическая техника”, 2007. – С. 60–61.

<sup>56</sup> Там же. – С. 1429–1434.

УДК 343.35:336.221.26

**В.О. Навроцький,**  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент Академії правових наук України  
**З.А. Загиней,**  
кандидат юридичних наук, доцент

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ СПІВВІДНОШЕННЯ НОРМ КРИМІНАЛЬНОГО ТА ПОДАТКОВОГО КОДЕКСІВ УКРАЇНИ ЩОДО ОПОДАТКУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ДОХОДІВ

*Розглядаються проблеми невідповідності норм податкового та кримінального законодавства України щодо оподаткування кримінальних доходів. Запропоновано відповідні зміни до ПК України, які враховують положення КК України.*

**Ключові слова:** протидія корупції; оподаткування; кримінальні доходи; викрадення; скарб, не зданий державі згідно із законом; хабар; неправомірна вигода.

*Рассматриваются проблемы несоответствия норм налогового и уголовного законодательства Украины в части налогообложения криминальных доходов. Предложены соответствующие изменения в НК Украины, учитывающие положения УК Украины.*

**Ключевые слова:** противодействие коррупции; налогообложение; криминальные доходы; похищение; клад, не сданный государству согласно закону; взятка; неправомерная выгода.

*Paper deals with the problem of non-compliance with the tax and criminal laws of Ukraine regarding the taxation of criminal proceeds. Several changes to the Tax Code of Ukraine, taking into account the dispositions of the Criminal Code of Ukraine are stated.*

**Keywords:** fight against corruption; taxation; criminal proceeds; abduction; treasure, not handed over to the state according to law; bribe; improper benefits.

Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя, дедалі глибше укорінюючись у повсякденному житті як основний, швидкий та найбільш дієвий протиправний засіб вирішення питань, досягнення певних цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України. Це потребує негайного вжиття системних та послідовних заходів, які мають комплексний характер [1].

Принцип комплексності протидії корупції передбачає органічне поєднання стратегічних і тактичних завдань, профілактичних (соціального, політичного, еко-номічного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого характеру), адміністративних, оперативно-розшукових, процесуальних, репресивних та інших заходів, які здійснюються у різних соціальних сферах різними суб'єктами, з визначенням пріоритету профілактичних заходів загально-соціологічного і спеціально-кримінологічного характеру. Одним із важливих заходів протидії корупції є створення належного механізму реалізації положень Податкового кодексу України (*ПК України*) щодо оподаткування коштів або майна, які було отримано особою як неправомірна вигода або які було викрадено.

Відповідні питання стали ще більш актуальними у зв'язку з прийняттям Закону України від 27 березня 2014 року № 1166-VII “Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні” [2]. Прийняття цього закону було обумовлено, зокрема, необхідністю збільшення надходжень до бюджетів. Одним із джерел наповнення бюджету є сплата податків з доходів, які були отримані особою у вигляді коштів або майна (нематеріальних активів), отриманих платником податку як хабар, викрадених чи знайдених як скарб, не зданий державі згідно із законом, у сумах, які визначені обвинувальним вироком суду незалежно від призначеної ним міри покарання.

В Україні проблема кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з оподаткуванням, була предметом дослідження П.П. Андрушка, П.С. Берзіна, Л.П. Брич, П.Т. Геги, Д.І. Голосніченка, Н.О. Гуторової, О.О. Дудорова, Р.Ю. Гревцової, Я.М. Кураш, М.С. Міщука, Р.А. Мойсика, В.В. Молодика, В.О. Навроцького, В.О. Останіна, Ю.М. Сухова, М.І. Хавронюка та інших науковців. Окремі з них торкаються й проблеми оподаткування кримінальних доходів України. Однак питання співвідношення норм податкового та кримінального законодавства України в цій частині залишається ще малодослідженим та не знайшло свого комплексного вирішення у теорії кримінального права України.

Метою статті є визначення співвідношення норм Кримінального кодексу України (*КК України*) та ПК України щодо оподаткування кримінальних доходів.

О.О. Дудоров зазначає, що кримінально-правова оцінка ухилення від сплати податків із нелегальних доходів має похідний характер; за своєю галузевою належністю дискусійна проблема оподаткування зазначених доходів є не стільки кримінально-правовою, скільки фінансово-правовою [3, с. 13]. Погодимось з цією точкою зору. Однак зауважимо, що норми податкового законодавства не можуть належно застосовуватися без урахування тих змін, які відбулися у кримінальному законодавстві України. У цій частині норми КК України та ПК України характеризуються наявністю системоутворюючих ознак. Нормативний матеріал однієї галузевої приналежності в разі “імплантації” в норму іншої галузі права стає елементом її системи. Сукупність усіх правових норм, які таким чином “імплантовані” в галузь права, утворює його нормативну інфраструктуру. Ця обставина має безпосереднє значення для реалізації закону в правомірній поведінці або у правозастосуванні [4, с. 50]. Чим ближчими за сферами прояву є відносини, що регулюються, тим більш тісним є зв'язок регулюючих приписів. При цьому необхідна внутрішня узгодженість норм різних галузей права.

Більшою мірою кримінально-правові норми залежать від регулятивного законодавства. Зміни в ньому повинні братися до уваги при кваліфікації тих кримінальних правопорушень, які характеризуються змішаною протиправністю. Однак у випадку оподаткування кримінальних доходів маємо іншу ситуацію. Кримінально-правові норми повинні враховуватися при нормативному регулюванні відповідного порядку оподаткування таких доходів у КК України. Тобто існують системоутворюючі зв'язки норм кримінального та податкового права у відповідній частині. Тому визначення співвідношення норм КК України та ПК України слугує термінологічній досконалості цих кодексів, які можуть бути належною основою протидії корупції щодо оподаткування кримінальних доходів.

В Україні оподаткування таких доходів було введено 1 січня 2004 року після набрання чинності Законом України “Про податок з доходів фізичних осіб” від 22 травня 2003 року № 889-IV [5]. У ст. 4 цього закону передбачався порядок визначення загального місячного оподаткованого доходу, до якого

включалися кошти або майно (немайнові активи), отримані платником податку як хабар, викрадені чи знайдені як скарб, не зданий державі згідно із законом, у сумах, підтверджених обвинувальним вироком суду, незалежно від призначеної ним міри покарання.

Цей закон України перестав діяти у зв'язку з прийняттям ПК України, який набрав чинності 1 січня 2011 року. У ньому фактично було відтворено відповідне положення Закону України "Про податок з доходів фізичних осіб". Згідно з п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються, зокрема, кошти або майно (нематеріальні активи), отримані платником податку як хабар, викрадені чи знайдені як скарб, не зданий державі згідно із законом, у сумах, які визначені обвинувальним вироком суду незалежно від призначеної ним міри покарання.

Проаналізувавши п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України, звернемо увагу на декілька проблемних питань щодо відсутності належних системоутворюючих зв'язків між регулятивними нормами податкового законодавства та охоронними кримінально-правовими нормами щодо оподаткування кримінальних доходів. Вони, на нашу думку, зумовлюють труднощі в реалізації норм податкового законодавства, а в деяких випадках унеможливають їх застосування на практиці.

Найбільшою системоутворюючою вадою, яка свідчить про відсутність комплексного підходу законодавця у процесі законотворчої діяльності є наявність у п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України терміна "хабар". Він не використовується у КК України у зв'язку з прийняттям низки законів України. Насамперед, це Закон України від 7 квітня 2011 року № 3207-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" [6], відповідно до якого термін "хабар" було вилучено з тексту КК України частково. Він залишився криміноутворюючою ознакою злочинів у сфері службової діяльності, передбачених у ст.ст. 368, 369 та 370 цього Кодексу. Водночас у КК України щодо "хабарництва" у приватному секторі (ст.ст. 368-3 та 368-4) і зловживання впливом (ст. 369-2) було вжито термін "неправомірна вигода". Він також був запроваджений і в термінологічне поле Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст.ст. 172-2 та 172-3). В Оціночному звіті по Україні Інкримінації (ETS 173 і 191, GPC 2) (Тема I) було зазначено, що GET занепокоєна використанням різних понять у КК України. Була підкреслена важливість використання у ньому одних і тих самих базових понять заради узгодженості, чіткості і правової безпеки держави (п. 64) [7]. Ураховуючи цю рекомендацію, Законом України від 18 квітня 2013 року № 221-VII "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією" [8] з термінологічного поля КК України вже остаточно було вилучено термін "хабар". Відмова від нього мала б бути системною. Однак цього не відбулося. Єдиним актом, де й до сьогодні використовується термін "хабар", є ПК України. Причина цього, на нашу думку, криється у відсутності належної правової бази здійснення моніторингу законодавства України, у доктринальній нерозробленості відповідних питань. Адже здійснення моніторингу законодавства має, зокрема, прогнозувати шляхи вдосконалення законотворчої діяльності в Україні (у тому числі з урахуванням системоутворюючих ознак різних галузей права). Наявність таких недоліків зумовлює неефективність нормативно-правових актів, у результаті чого в процесі реалізації нормативних приписів не досягається мета правового регулювання відповідного кола суспільних відносин.

Таким чином, виникає питання про те, чи можуть застосовуватися норми ПК України щодо оподаткування тих доходів, які були одержані як хабар. Використовуючи логічні операції порівняння та абстрагування, можна зробити висновок, що після вилучення з термінологічного поля КК України терміна “хабар” поняття, яке ним позначалося, не перестало існувати. Воно одержало знакове позначення терміном “неправомірна вигода”. Цей термін має ширший зміст ніж термін “хабар”. Адже хабар традиційно тлумачився як предмет, який має виключно майновий характер [9]. Тоді як неправомірна вигода – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав [10]. Зауважимо, що відмова від терміна “хабар” була поспішною та необдуманною. Оскільки це поняття мало виключно судове та доктринальне тлумачення, а законодавчо його зміст не визначався. Тим більше у Конвенції ООН проти корупції термін “хабар” використовується [11]. Тому, на нашу думку, більш обґрунтовано було б залишити термін “хабар” у законодавстві України, надавши йому більш широкого змісту.

Однак наявність у КК України терміна “неправомірна вигода” (ст.ст. 354, 368, 368-2, 368-3, 369-2), а в ПК України терміна “хабар” (п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164) викликає труднощі зі встановленням переліку тих злочинів, в результаті вчинення яких особа отримує кримінальні доходи та які підлягають оподаткуванню. У зв'язку з цим, можна констатувати фактичну відмову від застосування відповідних податкових норм. Тому й потрібно привести у відповідність термінологію КК України та ПК України в цій частині. Оскільки законодавець визнав пріоритет терміна “неправомірна вигода” перед терміном “хабар”, то очевидно в п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України необхідно вжити термін “неправомірна вигода”. Хоча, як зазначалося вище, ми віддаємо перевагу терміну “хабар”.

Другим недоліком норми податкового права, на нашу думку, є те, що відповідно до п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку включаються також викрадені кошти або майно (нематеріальні активи). Виникає закономірне питання про те, доходи від вчинення яких злочинів можуть включатися до такого оподатковуваного доходу платника податку.

Для встановлення кола цих злочинів можна використати буквально тлумачення кримінально-правових норм. При цьому потрібно враховувати, що об'єктом оподаткування визнаються викрадені кошти або майно. З цього формулювання зробимо такі висновки: 1) у диспозиції статті Особливої частини КК України суспільно небезпечне діяння повинно позначатися законодавцем терміном “викрадення”; 2) викрадення має стосуватися виключно коштів або майна (матеріальних активів); 3) викрадення повинно характеризуватися ознаками, що виділяються в теорії кримінального права та правозастосовній практиці.

Термін “викрадення” (коштів або майна (матеріальних активів) з урахуванням зазначених вище критеріїв використовується законодавцем у диспозиціях ч.ч. 5–7 ст. 158, ст.ст. 185, 186, 188-1, 262, 308, 312, 313, 367, 410, 432 КК України.

Більшість науковців пов'язують викрадення з вилученням, яке припускає протиправне захоплення майна, виведення його із володіння власника поза його волею, проти або без його згоди [9, с. 30, 104]. Так, на думку В.Г. Кундеуса, за умови викрадення майно фізично переміщується із володіння потерпілого в незаконне володіння викрадача проти волі власника чи іншого володільця, при цьому він відносить до викрадення і ті склади злочинів, у яких суспільно

небезпечне діяння описане як заволодіння [13, с. 153–154]. Н. Антонюк також вважає, що суспільно небезпечне діяння у викраденні полягає у вилученні рухомої речі [14, с. 280]. Враховуючи таке розуміння поняття “викрадення”, науковці роблять висновок, що вилучення майна характерне лише для крадіжки, грабежу та розбою. Зокрема, цієї думки дотримуються Н. Антонюк [14, с. 280], В.О. Владимиров, Ю.І. Ляпунов [15, с. 94].

На думку О.В. Вознесенської, “суть викрадення як форми розкрадання полягає у тому, що майно вилучається, захоплюється безпосередньо винною особою, виводиться нею із володіння потерпілого і фізично переміщується у незаконне володіння винної особи проти волі власника чи іншого володільця. До того ж предметом викрадення може бути лише рухоме майно чи інші предмети спеціального призначення” [16, с. 435].

Однак не всі злочини, об’єктивна сторона яких описується законодавцем з використанням терміна “викрадення”, можуть виступати предикатним злочином для утворення кримінальних доходів, на які може нараховуватися податок відповідно до законодавства України.

Так, з цього переліку необхідно вилучити злочин, передбачений ст. 188-1 КК України “Викрадення електричної або теплової енергії шляхом її самовільного використання”. На нашу думку, суспільно небезпечне діяння в цьому складі злочину помилково описується за допомогою терміна “викрадення”. Адже діяння, передбачені у відповідній нормі, не відповідають поняттю “вилучення”, яке, як ми зазначали вище, є ключовим для встановлення значення терміна “викрадення”. Очевидно, що суспільно небезпечне діяння у складі злочину, передбаченого статтею 188-1 КК України, може бути вчинено шляхом самовільного використання електричної або теплової енергії, як це зазначено у диспозиції ч. 1 цієї статті.

Також з визначеного переліку необхідно вилучити злочини, передбачені ч.ч. 5-7 ст. 158 та ст. 357 КК України, оскільки виборчі документи, документи, штампи, печатки не мають мінової та споживчої вартості. А її встановлення, як зазначається у науковій літературі, є обов’язковим для констатації викрадення майна.

Отже, здійснюючи буквальне тлумачення законодавчого положення п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України “викрадені кошти або майно (нематеріальні активи)”, робимо висновок, що вони можуть бути одержані особою в результаті вчинення злочинів, передбачених ст.ст. 185, 186, 187, 262, 308, 312, 313, 410, 432 КК України. Адже об’єктивна сторона саме цих злочинів відповідає тим критеріям викрадення, які ми наводили вище.

Як правильно зазначають автори огляду матеріалу про злочинні доходи як об’єкт оподаткування, “... ця вибірковість у плані визначення кола діянь, вчинення яких може впливати на розмір оподатковуваного доходу фізичної особи, пояснюється не стільки усвідомленим прагненням законодавця, скільки віддаленістю від кримінально-правової проблематики осіб, які розроблювали і ухвалювали Закон від 22 травня 2003 р.” [17] (а в нашому випадку – ПК України).

Аналізуючи норми податкового законодавства України, які стосуються оподаткування нелегальних доходів, робимо висновок, що законодавець, очевидно, мав на меті включити в об’єкт оподаткування не лише ті кошти або майно, які були викрадені, а й ті, якими особа незаконно заволоділа в будь-який спосіб, передбачений КК України. Так, окрім викрадення та заволодіння, у цьому кодексі передбачена відповідальність за привласнення майна, його розтрату, вимагання, шахрайство, заволодіння шляхом зловживання службовим становищем, заповідання майнової шкоди. Тому викраденими коштами або майном (немате-

ріальними активами) як об'єктом оподаткування можна вважати відповідні кошти або майно, отримані винуватими в результаті вчинення злочинів, передбачених статтями 185, 186, 187, 189, 190, 191, 192, 262, 289, 308, 312, 313, 410 КК України. Очевидно, що саме з цього переліку необхідно виходити, здійснюючи тлумачення поняття “викрадені кошти або майно (нематеріальні активи)” як об'єкт оподаткування.

По-третє, пряма вказівка в п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України на скарб унеможливує включення до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку знайдене майно або майно, яке випадково опинилося в нього, яке має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність. Адже у ст. 193 КК України це самостійні предмети злочину. Тому, на нашу думку, п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України необхідно доповнити вказівкою на знайдене майно або майно, яке випадково опинилося в платника податку, яке має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність.

О. Печений вбачає нелогічність законодавчого положення у п.п. 4.2.16 п.4.2 ст. 4 Закону від 22 травня 2003 року (аналогічне положення п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України) у тому, що ця норма пов'язує оподаткування скарбу з тим, чи підлягає він здаванню державі. “Адже у будь-якому випадку скарб як певна цінність в економічному розумінні утворює дохід у особи, яка його знайшла” [18, с. 114]. На нашу думку, вказівка законодавця на те, що об'єктом оподаткування є скарб, не зданий державі згідно із законом, є логічною (принаймні з точки зору кримінального права). Адже всі предикатні діяння, в результаті вчинення яких утворюються кримінальні доходи, законодавець пов'язує саме з ознаками злочину.

Відповідні проблемні питання можуть бути усунуті лише шляхом внесення змін до ПК України. Враховуючи наведене вище, пропонуємо викласти в новій редакції п. 164.2.12 ч. 164.2 ст. 164 ПК України:

“164.2.12. грошові кошти або інше майно, нематеріальні активи, отримані платником податку як неправомірна вигода, викрадені, привласнені або якими особа незаконно заволоділа чи знайдені як скарб, не зданий державі згідно із законом, або знайдене майно чи майно, яке випадково опинилося в нього, яке має особливу історичну, наукову, художню чи культурну цінність...”.

Такі зміни податкового законодавства, насамперед, спрямовані на уніфікацію термінологічного поля КК України та ПК України, а також можуть слугувати ефективною нормативною основою для оподаткування нелегальних доходів в Україні, а отже, для протидії корупції. Наша пропозиція не претендує на універсальність. Однак може слугувати базою для подальших наукових досліджень встановлення порядку оподаткування кримінальних доходів та вдосконалення відповідних положень ПК України.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, затв. Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 199.
2. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27 березня 2014 року № 1166-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 20–21. – Ст. 745.
3. Дудоров О.О. Проблеми кримінально-правової охорони системи оподаткування в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08 / О.О. Дудоров. – К., 2007. – 26 с.
4. Пикуров Н.И. Уголовное право в системе межотраслевых связей : монография / Н.И. Пикуров. – Волгоград : ВЮИ МВД России, 1998. – 220 с.
5. Про податок з доходів фізичних осіб : Закон України від 22 травня 2003 року № 889-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 37. – Ст. 308.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 41. – Ст. 414.
7. Оціночний звіт по Україні Інкримінації (ETS 173 і 191, GPS 2) (Тема I) Третього раунду оцінювання, затверджений GRECO на 52-му Пленарному засіданні (Страсбург, 17-21 жовтня 2011 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://komitet.in/wp-content/uploads/2011/11/Greco-Eval-III-Rep-\\_2011\\_-1E-Theme-I-\\_Ukr\\_.pdf](http://komitet.in/wp-content/uploads/2011/11/Greco-Eval-III-Rep-_2011_-1E-Theme-I-_Ukr_.pdf). – Заголовок з екрану.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 18 квітня 2013 року № 221-VII // Голос України. – 2013. – 17 травня.
9. Про судову практику у справах про хабарництво : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>. – Заголовок з екрану.
10. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>. – Заголовок з екрану.
11. Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 49. – Ст. 496.
12. *Владимиров В.А.* Квалификация похищений личного имущества / В.А. Владимиров. – М. : Юридическая литература, 1974. – 208 с.
13. *Кундеус В.Г.* Кримінально-правова характеристика викрадення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.Г. Кундеус. – Х., 2004. – 198 с.
14. *Антонюк Н.* “Розкрадання” та “викрадення” : співвідношення понять / Н. Антонюк // Проблеми державотворення і захист прав людини : матеріали XVIII регіональної наук.-практ. конф. (м. Львів, 26–27 січня 2012 р.). – Л., 2012. – С. 278–280.
15. *Владимиров В.А.* Ответственность за корыстные посягательства на социалистическую собственность / В.А. Владимиров, Ю.И. Ляпунов. – М. : Юридическая литература, 1986. – 224 с.
16. *Вознесенська О.В.* Співвідношення понять “розкрадання”, “викрадення”, “грабіж” / О.В. Вознесенська // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 431–438.
17. Злочинні доходи як об’єкт оподаткування (огляд матеріалу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://yuricom.com/ua/yuridichnyi\\_visnyk\\_ukrainy/overview/?id=3469](http://yuricom.com/ua/yuridichnyi_visnyk_ukrainy/overview/?id=3469). – Заголовок з екрану.
18. *Печений О.* Деякі проблеми застосування аналогії в цивільному праві / О. Печений // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – № 2. – С. 109–119.

Отримано 15.09.2014

УДК 343.234.8

Д.С. Азаров,  
кандидат юридичних наук, доцент

## ДЕЯКІ АСПЕКТИ ДЕФІНІЦІЇ ПОНЯТТЯ “ТЯЖКІСТЬ ВЧИНЕНОГО ЗЛОЧИНУ”

*Статтю присвячено теорії та практиці врахування ступеня тяжкості вчиненого злочину при призначенні покарання. За результатами аналізу 500 вироків констатовано, що вітчизняні суди майже ніколи не зазначають фактори, які обумовлюють індивідуальний ступінь тяжкості певного посягання, а отже, належним чином таку тяжкість не встановлюють. Зроблено пропозиції щодо усунення виявлених вад практики застосування кримінального закону.*

**Ключові слова:** тяжкість злочину, суспільна небезпечність злочину, класифікація злочинів, призначення покарання.

*Статья посвящена теории и практике учета степени тяжести совершенного преступления при назначении наказания. По результатам анализа 500 приговоров констатируется то, что отечественные суды практически никогда не указывают факторы, обуславливающие индивидуальную степень тяжести конкретного посягательства, а потому надлежащим образом не устанавливают такой тяжести. Вносятся предложения по устранению выявленных недостатков практики применения уголовного закона.*

**Ключевые слова:** тяжесть преступления, общественная опасность преступления, классификация преступлений, назначение наказания.

*Paper is devoted to the theory and practice of the accounting for the gravity of the crime when sentencing. According to the analysis of 500 sentences it is stated that the domestic courts almost never indicate the determinants of the individual gravity of the specific infringement, and therefore don't properly set such a gravity. Several suggestions are made for the removal of shortcomings of the practice of the application of the criminal law.*

**Keywords:** gravity of the crime, social danger of the crime, classification of crimes, sentencing.

“Визначаючи ступінь тяжкості вчиненого злочину, суди повинні виходити з класифікації злочинів (ст. 12 Кримінального кодексу України), а також із особливостей конкретного злочину й обставин його вчинення (форма вини, мотив і мета, спосіб, стадія вчинення, кількість епізодів злочинної діяльності, роль кожного зі співучасників, якщо злочин вчинено групою осіб, характер і ступінь тяжкості наслідків, що настали тощо)” – зазначено у п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України “Про практику призначення судами кримінального покарання” від 24 жовтня 2003 р. № 7 [1].

Український суд відтворює підхід, обраний ще в 1979 р. Пленумом іншого суду – Верховного Суду СРСР: “При определении степени общественной опасности совершенного преступления следует исходить из совокупности всех обстоятельств, при которых было совершено конкретное преступное деяние (форма вини, мотивы, способ, обстановка и стадия совершения преступления, тяжесть наступивших последствий, степень и характер участия каждого из

соучастников в преступлении и др.)” [2]. За ці 35 років жодних істотних змін не відбулося. Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, якому передано значну частину колишніх повноважень Пленуму Верховного Суду України, мовчанням (за всі роки існування він не спромігся видати жодної постанови з кримінально-правових питань) скріплює традицію використання радянських підходів в українській судовій практиці.

Майже нічого не змінилося в доктрині. Як відомо, Уголовному уложенню 1903 р. – останньому кодифікованому акту кримінального законодавства Російської Імперії – невідома така ознака злочину, як суспільна небезпека. У ст. 1 Уложення було закріплено поняття злочину, яке ґрунтувалося на формальній ознаці – ознаці протиправності: “Преступнымъ признается деяніе, воспрещенное во время его учиненія, закономъ подъ страхомъ наказанія” [3]<sup>1</sup>. Радянський законодавець визнав формальну ознаку злочину пережитком буржуазного минулого, з усією революційною рішучістю запровадив аналогію кримінального закону, а в основу законодавчої дефініції злочину заклав розмите поняття суспільної небезпеки. Таким чином, згідно зі ст. 6 Кримінального кодексу Української СРР 1922 р. злочином визнавалася будь-яка суспільно небезпечна дія чи бездіяльність, що загрожувала основам радянського ладу та правопорядку, встановленого робітничо-селянською владою на перехідний до комуністичного ладу період часу. Мабуть, саме відтоді в кримінально-правовій доктрині виникли суперечки навколо змісту, який закладено в поняття суспільної небезпеки. Що таке характер суспільної небезпеки? Що таке її ступінь? Які фактори визначають характер суспільної небезпеки, а які ступінь такої небезпеки? Як співвідносяться характер суспільної небезпеки з її ступенем? Як співвідносяться поняття “суспільна небезпека” і “тяжкість” злочину? На ці та багато інших запитань радянські правознавці давали найрізноманітніші відповіді, що, як правило, обґрунтовувалися в догматичний спосіб. Показовою в цьому плані видається спроба В.Л. Чубарева формалізувати фактори, що обумовлюють тяжкість злочинного діяння. Йому довелося спиратися на цитоване вище положення постанови Пленуму Верховного Суду СРСР, оскільки, напевно, було неможливо віднайти в доктрині якогось більш менш усталеного підходу до визначення кола таких факторів [4, с. 6, 26–27].

Для підкріплення наведених вище тез немає потреби занурюватися у сиву давнину. Натомість доцільно приділити увагу сучасному розумінню поняття “тяжкість вчиненого злочину” та його співвідношення з поняттям “суспільна небезпека”, що викладено у вітчизняних працях, присвячених проблемам призначення покарання, які опубліковано протягом останніх 10 років.

Так, В.В. Полтавець вважає, що відмінність між поняттями “суспільна небезпечність” та “тяжкість злочину” має лише термінологічний характер, тому що сутність цих понять, які визначають матеріальну ознаку злочину, становить шкідливість злочину для суспільних відносин, які охороняються кримінальним законом” [5, с. 109]. “Ступінь тяжкості вчиненого злочину – поняття більш широке ніж типова ступінь тяжкості злочину, оскільки включає не тільки визначені у диспозиції найбільш загальні і типові ознаки складу злочину, а й індивідуальні ознаки вчиненого, які знаходяться поза ознаками складу злочину” [5, с. 113].

<sup>1</sup> Чинний Кримінальний кодекс (далі – КК України) є наступником Кримінального кодексу УРСР 1960 р. та радянських актів кримінального законодавства, які діяли ще раніше. Останні відомою мірою пов’язані з кримінальним законодавством Російської Імперії. Тому, виходячи з потреб цієї статті, не аналізуватиметься кримінальне законодавство, що діяло на західних територіях сучасної України, які до Другої світової війни не входили до складу СРСР.

Серед цих “індивідуальних ознак вчиненого” В.В. Полтавець згадує лише наслідки, що перебувають поза межами складу злочину і не пропонує будь-яких критеріїв обмеження кола цих наслідків [5, с. 118].

Як зазначає Т.І. Іванюк, “ступінь тяжкості вчиненого злочину можна визначити як індивідуальну характеристику суспільної небезпеки вчиненого особою злочину порівняно з іншими злочинами того ж виду (характеру суспільної небезпеки), яка визначається особливостями конкретного злочину і обставинами його вчинення, а саме такими показниками, як індивідуальні особливості об’єкта злочину, характеру діяння, тяжкості (характеру і розміру заподіяної шкоди чи завданого збитку), наслідків, що настали, часу, місця, способу, знарядь, засобів, обстановки вчинення злочину, потерпілого, форми і виду вини, мотиву, мети вчинення злочину” [6, с. 39–40]. Цей висновок автор не супроводжує викладом власного розуміння змісту поняття “суспільна небезпека злочину” та факторів, які визначають її характер та ступінь [6, с. 35–39].

О.В. Євдокімова намагається переконати в тому, що ступінь тяжкості вчиненого злочину охоплює ознаки діяння та особи винного під час вчинення злочину [7, с. 5]. Вона вважає, що “обставини, які характеризують тяжкість вчиненого злочину – це такі фактичні дані, що виникають в момент вчинення останнього і характеризують ступінь суспільної небезпеки діяння й особи винного безпосередньо під час вчинення злочину” [7, с. 11–12].

Після наведеного вище важко погодитися з Л.М. Федорак у тому, що нібито “в науці кримінального права на сьогоднішній день досягнута однастайність щодо необхідності визначення ступеня тяжкості вчиненого через характер та ступінь суспільної небезпеки вчиненого діяння” [8, с. 50]. Вона приєднується до тієї позиції, що суспільна небезпека, яка відображена в типовій санкції статті, не вичерпується ознаками складу злочину. На її думку, кожен злочин характеризується специфічними і індивідуальними особливостями, які не можна залишати поза увагою в процесі призначення покарання. Водночас власне бачення кола цих “особливостей” автор не викладає, обмежуючись лише критикою чужих позицій, зокрема Т.В. Сахарук.

Остання дослідниця приєднується до позиції Пленуму Верховного Суду України і виділяє два рівні тяжкості вчиненого злочину, перший з яких є загальним (типовим) і визначає, до якого виду злочинів належить вчинене діяння, другий – індивідуальним (включає індивідуальні обставини, притаманні конкретному злочину). Автор формує власний перелік індивідуальних обставин, що характеризують тяжкість злочину, однак будь-яких аргументів на користь своїх пропозицій не наводить (наприклад, вона включає в це коло “думку потерпілого” і виводить за дужки предмет злочину, знаряддя і засоби вчинення злочину тощо) [9, с. 10].

Мало не єдине положення чинного КК України, що дає уявлення про сутність суспільної небезпеки, стосується малозначного діяння. Виходячи з положень ч. 2 ст. 11 КК України, суспільна небезпека відсутня тоді, коли діяння не заподіяло і не могло заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі. Отже, за буквального підходу суспільна небезпечність діяння проявляється лише (!) в наслідках, яке воно спричинило або могло спричинити. На цьому дуже хотілося би поставити крапку. Однак у більшості сучасних праць, навіть тих, що присвячені суспільно небезпечним наслідкам [10, с. 52–55], стверджується, що суспільна небезпека формується набагато більшою кількістю факторів, і не лише об’єктивних. Проте переважна більшість таких тверджень ґрунтується лише на переконаннях авторів та посиланнях на переконання інших

авторів. Ані в сучасних дослідженнях, ані в працях, що стали хрестоматійними [11, с. 72; 12, с. 31, 33; 13, с. 54, 63, 69–72], не пояснюється, яким чином *матеріальна* ознака злочину, що має *об'єктивний* характер і проявляється у спричиненні або в загрозі спричинення *шкоди* (суспільна небезпека в усіх джерелах наділяється такими характеристиками) проявляється у геть нематеріальних та необ'єктивних ознаках – суб'єктивних ознаках складу злочину.

Зазначеного видається достатньо для того аби повною мірою охарактеризувати ситуацію, в якій опиняється людина, якій належить призначити покарання іншій людині: відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 65 КК України суд призначає покарання, враховуючи між іншим ступінь тяжкості вчиненого злочину; закон не містить будь-яких роз'яснень поняття “ступінь тяжкості вчиненого злочину”; суд найвищої інстанції не дав належного, на нашу думку, тлумачення цього поняття; у доктрині немає стійкого панування якогось одного підходу до визначення змісту аналізованого поняття.

Аби з'ясувати, яким чином в описаній ситуації діють судді, як саме при призначенні покарання вони враховують ступінь тяжкості вчиненого злочину, було вибірково проаналізувала 500 вироків, ухвалених у 2014 р. судами першої інстанції з усіх областей України та м. Києва. Отримані дані свідчать, що у 107 вироків суди взагалі не зазначили, що ними бодай якось враховано ступінь тяжкості вчиненого злочину. Примітно, що у 101 випадку із них суди затверджували угоду про визнання винуватості або угоду про примирення.

Загалом угоди затверджувалися у 137 із 500 випадків (27,4 % від загальної кількості вироків). У таких вироків цитуються положення Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) та формально констатується відповідність угод цим положенням. Як правило, не встановлюється відповідність угод нормам матеріального права, зокрема тим, що регламентують призначення покарання. При цьому суди не бояться скасування ухвалених ними рішень, адже у випадку затвердження угоди її сторони не оскаржують вирок. Як бачимо, норми КПК України, що передбачають порядок кримінального провадження на підставі угод (у тому вигляді, як їх сформульовано зараз), відкрили дуже широкі можливості для суттєвих зловживань та приховування неправосудних вироків<sup>2</sup>.

У жодному вирокі суд не дає належних пояснень, яким саме чином він взяв до уваги ступінь тяжкості вчиненого злочину. Найбільш типовими є два варіанти формулювань: 1) суд враховує, що злочин належить до певної категорії тяжкості, передбаченої ст. 12 КК України; 2) суд враховує ступінь тяжкості вчиненого злочину (при цьому суди не вдаються до пояснень, яким саме чином враховано тяжкість, які саме ознаки впливають на цю тяжкість тощо)

Що конкретно дає суду подібне “врахування” ступеня тяжкості злочину? Які умовиводи може зробити суд ґрунтуючись на такому “врахуванні”? Особливо гостро відчувається відсутність раціональних відповідей на поставлені запитання тоді, коли санкція кримінально-правової норми “перекриває” одразу два чи навіть три ступені тяжкості – невеликий, середній та тяжкий або середній, тяжкий та особливо тяжкий<sup>3</sup>. Лише у 15 % випадків (78 вироків) суд враховує одну, рід-

<sup>2</sup> Питання призначення покарання на підставі угод про визнання винуватості або про примирення між потерпілим та підозрюваним чи обвинуваченим виходять за межі тематики цієї статті і мають стати предметом окремого аналізу.

<sup>3</sup> Докладніше про вади чинних кримінально-правових санкцій див.: Азаров Д.С. Класифікація злочинів за ступенем тяжкості в контексті криміналізації суспільно небезпечних діянь / Д.С. Азаров // Кримінальний кодекс України 2001 р.: проблеми застосування і перспективи удосконалення : тези доповідей та повідомлень учасників Міжнародного симпозиуму, 21–22 вересня 2012 р. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – С. 9–13.

ко – дві ознаки складу злочину, що, на його думку, слід взяти до уваги при визначенні ступеня тяжкості вчиненого посягання. Такими знаками є суспільно небезпечні наслідки (39 вироків), мета (27 вироків), вина (17 вироків), мотив (9 вироків).

Відсутність чіткого опису факторів, які з позиції суду визначають індивідуальний ступінь тяжкості певного злочину, означає, що суд необґрунтовано призначає покарання, визначає його міру навання. Не можемо повністю погодитися з В.В. Полтавцем у тому, що недостатнє врахування ступеня тяжкості вчиненого нібито є однією з причин зміни й скасування вироків, оскільки зумовлює призначення винному покарання, яке не відповідає принципам і загальним засадам його призначення [5, с. 119]. Відсутність у вирокі докладного опису міркувань, виходячи з яких суд оцінює ступінь тяжкості вчиненого злочину, має в майбутньому стати підставою для скасування вироку. Наразі не вдалося віднайти жодного судового рішення, яке було би скасовано чи змінено у зв'язку із тим, що в ньому подібні міркування не викладено.

Із урахуванням зазначеного вище видається за необхідне внести до законодавства такі зміни, які б сприяли обмеженню можливостей парламентарів довільно встановлювати кримінально-правові санкції, мінімізували судову дискрецію, посилили вимоги до якості судових рішень. У цьому плані можуть бути корисними такі заходи: поглиблення класифікації кримінальних правопорушень за ступенем тяжкості та встановлення у Загальній частині КК України типових санкцій для посягань кожної категорії (у такому разі в статтях Особливої частини КК України визначатиметься приналежність правопорушень до певних категорій тяжкості, а не вигадуватиметься кожного разу нова санкція); законодавче закріплення вимоги про докладний опис мотивів, виходячи з яких суд обирає конкретну міру покарання; визнання неналежного обґрунтування обраної міри покарання підставою для зміни чи скасування вироку.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про практику призначення судами кримінального покарання : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2003 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0007700-03>. – Назва з екрану.
2. О практике применения судами общих начал назначения наказания : Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 29 июня 1979 г. № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=6894>. – Назва з екрану.
3. Уголовное уложение. 22 марта 1903 г. Съ мотивами, извлеченными изъ объяснительной записки редакционной комиссии, представления Мин. Юстиции въ Государственный Совст и журналов – особаго совещания, особаго присутствия департаментовъ и общаго собрания Государственного Совста. – С.-Петербургъ : Изданіе Н.С. Таганцева, 1904. – 1125 с.
4. Чубарев В.Л. Тяжесть преступного деяния : монографія / В.Л. Чубарев. – К. : Вища школа, 1992. – 171 с.
5. Полтавець В.В. Загальні засади призначення покарання за кримінальним законодавством України : монографія / В.В. Полтавець, наук. ред. Л.М. Кривоченко. – Луганськ : РВВ ЛАВС, 2005. – 240 с.
6. Іванюк Т.І. Обставини, які пом'якшують покарання, за кримінальним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Т.І. Іванюк. – Львів, 2006. – 203 с.
7. Євдокімова О.В. Призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О.В. Євдокімова. – Х., 2007. – 19 с.
8. Федорак Л.М. Призначення покарання за наявності обставин, що його пом'якшують : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Л.М. Федорак. – Львів, 2010. – 251 с.
9. Сахарук Т.В. Загальні засади призначення покарання за кримінальним правом України та зарубіжних країн : порівняльний аналіз : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Т.В. Сахарук. – К., 2006. – 18 с.

10. *Берзін П.С.* Злочинні наслідки : поняття, основні різновиди, кримінально-правове значення : монографія / П.С. Берзін. – К. : Дакор, 2009. – 736 с.
11. *Кривоченко Л.Н.* Критерии классификации преступлений / Л.Н. Кривоченко // Проблемы социалистической законности. Респ. межвед. темат. науч. сборник. Вып. 1. – Х. : “Вища школа”, Изд-во при Харьк. ун-те., 1976. – С. 69–76.
12. *Кривоченко Л.М.* Класифікація злочинів за ступенем тяжкості у Кримінальному кодексі України : монографія / Л.М. Кривоченко. – К. : Юринком Інтер, 2010. – 120 с.
13. *Кузнецова Н.Ф.* Преступление и преступность / Н.Ф. Кузнецова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1969. – 232 с.

Отримано 06.10.2014

О.П. Горох,

кандидат юридичних наук, доцент

## ВИДИ ОСНОВНИХ ПОКАРАНЬ, НЕВІДБУТА ЧАСТИНА ЯКИХ МОЖЕ БУТИ ЗАМІНЕНА НА БІЛЬШ М'ЯКІ, НА ПІДСТАВІ СТ. 82 КРИМІНАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ

*У статті розглянуто види основних покарань, невідбута частина яких може бути замінена на більш м'які, на підставі ст. 82 Кримінального Кодексу України. Досліджено питання, висвітлені теоретичні та прикладні проблеми заміни невідбутої частини покарання на більш м'яке. Зроблено висновок про те, що в юридичній літературі та судовій практиці досить неоднозначно вирішується питання про вид більш м'якого покарання, на яке може бути замінена невідбута частина основного покарання у вигляді обмеження волі чи позбавлення волі на певний строк.*

**Ключові слова:** звільнення від покарання; звільнення від відбування покарання; заміна невідбутої частини покарання більш м'яким; пом'якшення покарання.

*В статье рассмотрены виды основных наказаний, неотбытая часть которых может быть заменена более мягкими, на основании ст. 82 Уголовного Кодекса Украины. Исследованы вопросы, освещены теоретические и прикладные проблемы замены неотбытой части наказания более мягким видом. Сделан вывод о том, что в юридической литературе и судебной практике достаточно неоднозначно решается вопрос о виде более мягкого наказания, на которое может быть заменена неотбытая часть основного наказания в виде ограничения свободы или лишения свободы на определенный срок.*

**Ключевые слова:** освобождение от наказания; освобождение от отбывания наказания; замена неотбытой части наказания более мягким; смягчение наказания.

*Paper describes the types of fixed penalties, the unserved part of which may be replaced by a softer, on the basis of Art. 82 of the Criminal Code of Ukraine. Issues are researched, theoretical and applied problems of the replacement of the unserved part of the punishment of a milder form are highlighted. The conclusion is that in the legal literature and judicial practice rather ambiguously is addressed the issue of a more lenient sentence, which may be replaced by the unserved part of the main penalty of restriction of liberty or imprisonment for a specific term is drawn.*

**Keywords:** exemption from punishment; exempt from punishment; replacement of the unserved part of the punishment for more lenient; mitigation of punishment.

Питанням заміни невідбутої частини покарання більш м'яким присвятили дослідження такі, зокрема, українські юристи, як О.О. Дудоров, В.П. Герасименко, Н.В. Коломієць, Є.О. Письменський, С.В. Сахнюк, В.В. Скибицький, В.І. Тютюгін, О.В. Ус, І.С. Яковець, А.М. Яценко. Водночас доводиться констатувати, що в дослідженнях цих та інших вітчизняних криміналістів проблеми застосування в судовій практиці норм про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким висвітлені не достатньої мірою.

Отже, метою цієї статті є висвітлення теоретичних і прикладних проблем заміни невідбутої частини основного покарання більш м'яким покаранням на підставі ст. 82 Кримінального кодексу України (далі – КК).

Відповідно до ч. 1 ст. 82 КК основними покараннями, невідбута частини яких може бути замінена засудженому на більш м'яке, є лише *обмеження волі* та *позбавлення волі на певний строк*. На цьому, до речі, наголошує і Пленум Верховного Суду України в постанові від 26 квітня 2002 р. № 2 “Про умовно-дострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким” (п. 4).

Треба зазначити, що не всі юристи поділяють позицію законодавця щодо встановленої можливості заміни невідбутої частини покарання у виді обмеження волі на більш м'яке покарання. Так, Є.О. Письменський вважає, що при відбуванні лише позбавлення волі як найбільш довгострокового і одного з найсуворіших видів покарання можна виокремлювати якісь етапи виправлення на кшталт “став на шлях виправлення” [1, с. 364]. З такою позицією погодитися не можна.

Покарання у виді обмеження волі полягає в триманні особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду з обов'язковим залученням засудженого до праці, що встановлюється на строк від одного до п'яти років. Враховуючи максимальну межу покарання, до якої може бути засуджено винуватого, вважати це покарання короткостроковим і не суворим навряд чи можливо. У зв'язку з цим, стверджувати, що протягом відбування такого покарання засуджений не може проявити свого виправлення, також некоректно. До речі, про можливість демонстрації засудженим певних етапів виправлення свідчить і практика застосування ст. 81 КК. Положення цієї норми дозволяють застосовувати умовно-дострокове звільнення до засуджених, що довели вищий ступінь виправлення – “виправилися” і до засуджених до менш суворих видів покарань ніж обмеження волі: виправних робіт, службового обмеження для військовослужбовців, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців.

Водночас у судовій практиці нерідко виникають питання про можливість заміни на підставі ст. 82 КК більш м'яким покаранням й інших основних покарань, зокрема, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців та виправних робіт. Ця проблема потребує науково-практичного коментування.

Так, незважаючи на те, що в ч. 1 ст. 82 КК чітко визначено перелік основних покарань, невідбута частини яких може бути замінена засудженому на більш м'яке, Пленум Верховного Суду України в постанові “Про практику призначення військовослужбовцям покарання у виді тримання в дисциплінарному батальйоні” від 28 грудня 1996 р. № 15 (зі змінами, внесеними згідно з Постановою Верховного Суду України від 26 грудня 2003 р. № 17) вдався до свого, так би мовити, законотворення. У п. 8 цієї постанови Пленум Верховного Суду України, зокрема, зазначає: “відповідно до статей 81, 82 КК України до осіб, які відбувають покарання в дисциплінарному батальйоні, може бути застосовано умовно-дострокове звільнення від відбування покарання й *заміна невідбутої частини покарання більш м'яким* (курсив наш – О.Г.) лише в тому разі, коли вони сумлінною поведінкою та ставленням до праці довели своє виправлення. Дані про це повинні бути досліджені в судовому засіданні” [2].

Таким чином, у розпорядженні юристів для користування є дві постанови Пленуму Верховного Суду України, в яких діаметрально протилежно висвітлена позиція вищої судової інстанції щодо одного й того самого питання. В одній постанові від 26 квітня 2002 р. № 2 Пленумом чітко визначено, що основними

покараннями, невідбута частини яких може бути замінена засудженому на більш м'яке, є лише обмеження волі та позбавлення волі на певний строк, а в іншій (від 26 грудня 2003 р. № 17) Пленум до таких основних покарань також зарахував і тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців.

Видається, що така суперечлива, непослідовна позиція Пленуму зумовлена виключно помилкою авторів постанови Пленуму Верховного Суду України “Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Верховного Суду України від 28 грудня 1996 р. № 15 “Про практику направлення військовослужбовців, які вчинили злочини, в дисциплінарний батальйон” від 26 грудня 2003 р. № 17. У п. 10 цієї постанови Пленуму, зокрема, зазначено: “10. В абзаці першому п. 8: слово і цифри “ст. 52” замінити словом і цифрами “статей 81, 82”, після слів “звільнення від” і слова “заміна” доповнити речення відповідно словами “відбування” та “невідбутої частини”, слово “зразковою” замінити “сумлінною”, а слово “чесним” виключити”. Видається, що автори цього положення автоматично адаптувати зміст (змінити текст) цього застарілого документа до положень (термінів) “нового” Кримінального кодексу України (2001 р.). Однак при внесенні цих змін автори постанови Пленуму від 26 грудня 2003 р. № 17 не врахували, що в кримінальному законодавстві в цій сфері відбулися не лише термінологічні, а й змістовні зміни. Якщо у ст. 52 КК 1960 р. до осіб, засуджених до направлення в дисциплінарний батальйон, була передбачена можливість застосування заміни невідбутої частини покарання більш м'яким покаранням, то у ст. 82 КК 2001 р. таку можливість законодавець вже не передбачає.

Отже, з урахуванням положень ч. 1 ст. 82 чинного Кримінального кодексу України можна зробити тільки один висновок: невідбута частина покарання у виді тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців не може бути замінена більш м'яким видом покарання. Не менш дискусійним у судовій практиці є й питання про те, чи може невідбута частина покарання у виді виправних робіт бути замінена штрафом. Вивчення нами судової практики показало, що в одних випадках вирішення судом питання про заміну невідбутої частини виправних робіт штрафом зумовлено тим, що засуджений до виправних робіт став неприцездатним після постановлення вироку суду і тому не може виконувати призначене покарання (ч. 3 ст. 57 КК) [3; 4]. Для прийняття судового рішення в таких випадках встановлювати передумови та підстави заміни невідбутої частини покарання більш м'яким, передбачені ст. 82 КК, не потрібно. Заміна виправних робіт штрафом здійснюється у зв'язку з об'єктивними обставинами, не пов'язаними з поведінкою засудженого – зміною певного статусу засудженого (втратаю неприцездатності) і неможливістю виконання призначеного судом покарання [5, с. 73]. З огляду на це, не можна вважати законною ухвалу Старобешівського районного суду Донецької області від 21 березня 2014 р., якою було відмовлено в заміні С. виправних робіт штрафом, оскільки “повторна заміна покарання особам, яким покарання вже було замінено на більш м'яке, не передбачена чинним законодавством України” [6].

В інших випадках розглядаються подання кримінально-виконавчої інспекції про заміну невідбутої частини виправних робіт штрафом на підставі положень не Кримінального (!), а Кримінально-виконавчого кодексу України (далі – КВК) – у зв'язку із зразковою поведінкою засудженого і його сумлінним ставленням до праці (ч. 2 ст. 46 КВК) [7–11].

Комплексний аналіз норм кримінального (ст. 82 КК) та кримінально-виконавчого законодавства (ч. 2 ст. 46 КВК), практика застосування зазначених норм свідчать про те, що вони мають однакові підстави та передумови для

застосування. І в кримінальній, і в кримінально-виконавчій нормах йдеться по суті про позитивні зміни, що відбуваються в особистості засудженого, що дозволяють пом'якшити йому покарання. Так, підставою для застосування ст. 82 КК є те, що “засуджений став на шлях виправлення”. У свою чергу, підставою для застосування ч. 2 ст. 46 КВК – зразкова поведінка і сумлінне ставлення до праці, що врешті-решт доводить не що інше як те, що засуджений став на шлях виправлення. І хоча ч. 2 ст. 46 КВК не встановлює як передумову застосування цієї норми відбуття засудженим певної частини строку виправних робіт, вивчення судової практики свідчить, що суди при вирішенні аналізованого питання враховують термін покарання, протягом якого виконувалися виправні роботи щодо засудженого, орієнтуючись на положення ч. 4 ст. 84 КК. Мабуть, саме у зв'язку із схожістю порівнюваних норм окремі суди при заміні невідбутої частини виправних робіт штрафом в *резолютивній частині* судового рішення помилково посилаються на ст. 82 КК, хоча в *установчій* та в *мотивувальній* частинах ухвал суду йдеться про застосування ч. 2 ст. 46 КВК [12; 13].

Заміна виправних робіт штрафом є заходом заохочення, передбаченим виключно кримінально-виконавчим законодавством. Цей захід заохочення виправданій практикою застосування. Однак, на відміну від аналогічних заходів заохочення, що встановлені для осіб, що відбувають покарання у виді обмеження (ч. 2 ст. 67 КВК) та позбавлення волі на певний строк (ч. 2 ст. 130 КВК) і які закріплені у кримінальному законодавстві (ч. 1 ст. 82 КК), заміна невідбутої частини виправних робіт штрафом (ч. 2 ст. 46 КВК) матеріальним (кримінальним) законодавством, що є фундаментальним для інших наук кримінального блоку (ч. 1 ст. 82 КК), не передбачена.

Очевидно, саме тому не передбачає розгляд подання про заміну невідбутої частини виправних робіт штрафом у порядку ч. 2 ст. 46 КВК і інше законодавство, що входить до кримінального блоку – кримінальне процесуальне. У ч. 1 ст. 537 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) 2012 р. серед питань, які може вирішувати суд під час виконання вироку, розгляд питання про заміну невідбутої частини виправних робіт штрафом у порядку ч. 2 ст. 46 КВК не передбачено. У п. 3 ч. 1 цієї статті зазначено лише питання про заміну невідбутої частини покарання більш м'яким (очевидно, йдеться про ст. 82 КК). А в п. 14 ч. 1 цієї статі – інші питання про різні сумніви і протиріччя, що виникають при виконанні вироку. Без сумніву, заміна невідбутої частини виправних робіт штрафом не є ані сумнівом, ані протиріччям. До речі, норми “старого” кримінально-процесуального законодавства (ст. 410 КПК 1960 р.), якими процесуально обґрунтовувалося винесення судами відповідних постанов, також прямо не передбачали можливості заміни невідбутої частини виправних робіт штрафом на підставі ч. 2 ст. 46 КВК.

У правознавстві, як відомо, є традиційним поділ наук і галузей права на фундаментальні і прикладні. Фундаментальні правові науки завжди первинні, є базисом для своєї групи (сім'ї), оскільки містять такий вихідний логіко-юридичний матеріал, який лежить в основі прикладних. Так, основою наук державознавчого блоку є конституційне право – саме воно відіграє роль фундаментальної науки; для цивільно-правового блоку – цивільне право; для кримінального блоку – кримінальне право. Інші ж науки певного циклу, безумовно, маючи елементи фундаментальності, виконують однак функцію прикладних, оскільки мають забезпечити реалізацію приписів, що розроблені фундаментальними юридичними науками. Таким чином, всередині блока науки перебувають не лише у відношенні координації, а й субординації. В цьому субординаційному відношенні визначальне

значення мають науки фундаментального характеру. Звідси виходить, що науки прикладного характеру, використовуючи міждисциплінарні поняття, що в своїй основі розробляються фундаментальними науками, мають виходити з обсягу та змісту понять, що визначаються фундаментальною наукою. Саме тому кожна з наук кримінального циклу, оперуючи поняттями, що відносяться до класу міждисциплінарних, не може вкладати в них власний зміст та інтерпретувати їх в різний спосіб [14, с. 18–28].

Заміна покарання більш м'яким, крім пом'якшення покарання на підставі закону України про амністію чи акту про помилування, може застосовуватися тільки судом у випадках, передбачених Кримінальним кодексом (ч. 1 ст. 74 КК). Заміна невідбутої частини покарання більш м'яким є кримінально-правовим поняттям, що відноситься до класу “наскрізних” та міждисциплінарних. Заміна невідбутої частини покарання більш м'яким застосовується лише за певних передумов та підстав, передбачених, зокрема ч. 1 ст. 82 КК або ч. 3 ст. 57 КК.

Отже, заміну невідбутої частини виправних робіт штрафом на підставі ч. 2 ст. 46 КВК слід визнати міжгалузевою колізією. Згідно з розробленими юридичною наукою колізійними принципами [15] ч. 2 ст. 46 КВК не може застосовуватися судами. Заміна виправних робіт штрафом є неправильним застосуванням закону про кримінальну відповідальність, що є підставою для скасування або зміни судового рішення судом апеляційної (п. 4 ч. 1 ст. 409, п. 2 ч. 1 ст. 413 КПК) чи касаційної (п. 2 ч. 1 ст. 438 КПК) інстанцій.

Слід віддати належне тим суддям, які, усвідомлюючи наведені вище положення, відмовляють у задоволенні подань про заміну виправних робіт штрафом, оскільки наразі така заміна не передбачена Кримінальним кодексом України [16; 17].

Вважаємо, що в перспективі ця колізія потребує виправлення шляхом внесення змін у кримінальне законодавство: переліки основних покарань у ст. 82 КК, невідбута частини яких може бути замінена засудженому на більш м'яке, треба доповнити виправними роботами.

Водночас думка інших українських вчених щодо доцільності доповнення переліку основних покарань, передбачених у ст. 82 КК, таким видом покарання, як арешт видається спірною [18, с. 151–152, 19, с. 180]. На нашу думку, нетривалий строк виконання цього покарання (від 1 до 6 місяців) і складність встановлення того, що засуджений став протягом цього строку на шлях виправлення, не дозволяють включити це покарання до ч. 1 ст. 82 КК як таке, що може бути замінено на більш м'яке. Зробив аналогічний висновок щодо цього питання й В. П. Герасименко [5, с. 115].

У юридичній літературі та судовій практиці неоднозначно також вирішується питання про вид більш м'якого покарання, на яке може бути замінена невідбута частина основного покарання у виді обмеження волі чи позбавлення волі на певний строк. Ця проблема буде висвітлена нами в наступних публікаціях.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Письменський Є.О.* Теоретико-прикладні проблеми звільнення від покарання та його відбування за кримінальним правом України : монографія / Є.О. Письменський ; наук. ред. д-р юрид. наук, проф. О.О. Дудоров. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. – 728 с.
2. Бюлетень законодавчої та юридичної практики. – 2004. – № 1. – С. 64–66.
3. Архів Попільнянського районного суду Житомирської області. Справа № 5-13/10.
4. Архів Галицького районного суду Івано-Франківської області. Справа № 341/1302/13-к.
5. *Герасименко В.П.* Заміна невідбутої частини покарання більш м'яким при його відбуванні за кримінальним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.П. Герасименко. – Х. : Націон. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 2007. – 217 с.

6. Архів Старобешівського районного суду Донецької області. Справа № 245/647/14.
7. Архів Калинівського районного суду Вінницької області. Справа № 208/5315/12.
8. Архів Глибоцького районного суду Чернівецької області. Справа № 715/1465/13-к.
9. Архів Ленінського районного суду м. Запоріжжя. Справа № 334/473/13- к.
10. Архів Бердянського міськрайонного суду Запорізької області. Справа № 310/4923/14-к.
11. Архів Барського районного суду Вінницької області. Справа № 125/2095/14-к.
12. Архів Рокитнянського районного суду Київської області. Справа № 1021/1449/12.
13. Архів Маневицького районного суду Волинської області. Справа № 164/349/13-к.
14. *Панов Н.И.* Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки / Н.И. Панов // Правоведение. – 2006. – № 4. – С. 18–28.
15. Щодо практики застосування норм права у випадку колізії : Лист Міністерства юстиції України від 26 грудня 2008 р. № 758-0-2-08-19 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>.
16. Архів Жовтневого районного суду м. Маріуполя. Справа № 263/10718/14к.
17. Архів Вінницького міського суду Вінницької області. Справа № 127/19987/14-к.
18. *Назимко Є.С.* Взаємозв'язок депеналізації з прогресивною системою відбування покарання / Є.С. Назимко // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 2. – С. 149–153.
19. *Шинкарьов Ю.В.* Арешт як вид кримінального покарання та особливості правового регулювання його виконання та відбування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Ю.В. Шинкарьов. – Х., 2006. – 243 с.

Отримано 13.10.2014

## ВІКТИМОЛОГІЧНА ПРОФІЛАКТИКА ШАХРАЙСТВА, ЩО ВЧИНЯЄТЬСЯ З ВИКОРИСТАННЯМ МОЖЛИВОСТЕЙ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

*Проблема віктимологічної профілактики шахрайства, що вчиняється з використанням можливостей мережі Інтернет, є однією з найбільш актуальних, а потенційна небезпека у вигляді ІТ-злочинності – реальною, що потребує системної, наступальної реакції держави, українського законодавства, наукових досліджень. У статті проаналізовано окремі аспекти шахрайства, що вчиняється з використанням можливостей мережі Інтернет, у контексті віктимологічної профілактики, а також запропоновано заходи протидії такій діяльності.*

**Ключові слова:** шахрайство, Інтернет-шахрайство, віктимологічна профілактика.

*Проблема ви́ктимологической профилактики мошенничества, совершаемого с использованием возможностей сети Интернет, является одной из наиболее актуальных, а потенциальная опасность в виде ИТ-преступности – реальной, требующей системной реакции государства, украинского законодательства, научных исследований. В статье проанализированы отдельные аспекты мошенничества, совершаемого с использованием сети Интернет, в контексте ви́ктимологической профилактики, а также предложены меры противодействия такой деятельности.*

**Ключевые слова:** мошенничество, Интернет-мошенничество, ви́ктимологическая профилактика.

*The problem of victimological prevention of fraud committed by using the Internet, is one of the most actual, and potential danger in the form of IT-crime is real, requiring a systemic response of the State, the Ukrainian legislation, scientific researches. The paper analyzes some aspects of fraud committed by using the Internet in the context of victimological prevention, as well as the countermeasures such activities are proposed.*

**Keywords:** fraud, Internet fraud, victimological prevention.

Шахрайство є одним з найдавніших злочинів. З біблійних часів до сьогодні за допомогою обману чи зловживання довірою шахраї здійснюють незаконне заволодіння чужим майном. З плином часу змінюються лише знаряддя та способи вчинення зазначеного злочину.

За даними кримінологічного дослідження 1972 року [1, с. 385], питома вага шахрайства становила: 60 % щодо особистого майна і 40 % щодо державного.

Не викликає жодних сумнівів актуальність дослідження різних аспектів Інтернет-шахрайства та питань віктимологічної профілактики і сьогодні, адже більше половини злочинів, що вчиняються за допомогою комп'ютерних мереж, здійснюються з використанням обману чи зловживанням довірою [3, с. 226]. Інтернет-шахрайство зберігає сталу тенденцію до еволюціонування, що спонукає нас до проведення подальших наукових досліджень.

Проведенням наукових досліджень окремих аспектів щодо боротьби зі злочинами, що вчиняються з використанням мережі Інтернет взагалі та шахрайством

зокрема займаються такі вчені, як: Ф. Вертхам, В.Д. Гавловський, Р. Гассер, Г. Гентиг, О.А. Герцензон, О.М. Джужа, Г. Еленбергер, Д.О. Зиков, А.А. Комаров, В.Д. Ларичев, А.К. Лебедев, О.В. Лисодєд, І.В. Мендельсон, А.В. Микитчик, О.В. Смаглюк, Л.В. Франк, С.С. Чернявський, В.І. Шакун, О.М. Юрченко та інші.

У попередніх наукових публікаціях ми вивчали окремі аспекти шахрайства, що вчиняється з використанням можливостей мережі Інтернет. Ця стаття є логічним продовженням нашого дослідження.

Як відомо, найефективнішим способом боротьби з будь-яким видом злочинів є його недопущення, попередження, виявлення при цьому причин і умов, які сприяють його вчиненню, їх обмеження, нейтралізація, усунення, а вже потім – розкриття [2, с. 178].

У попередніх кримінологічних дослідженнях головна увага приділялась виключно поведінці злочинця, а роль потерпілого, взаємозв'язок його поведінки зі злочином та винною особою недооцінювалися. Це неправильно, адже створення криміногенної ситуації, що сприяє вчиненню злочину, часто залежить не лише від особи, яка його вчиняє, і зовнішніх умов, а й від поведінки потерпілого, який у багатьох випадках є одним з елементів передзлочинної ситуації, від його необережних, аморальних або протиправних дій [3, с. 313].

До кінця 40-х – початку 50-х років минулого століття були сформульовані деякі основні поняття, терміни, концепції вчення про жертву, що склали первинну основу вчення, яке отримало загально визнане найменування “віктимологія”. Прийнято вважати, що перші систематичні знання про жертву злочину були викладені у роботах Ганса фон Гентига (1948 р., 1962 р.), В. Мендельсона (1947 р., 1956 р.), Г. Еленбергера (1954 р.), а також Ф. Вертхама (1949 р.). Цьому сприяли певні умови як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру. Дослідження і теоретичні розробки в цій галузі продовжувалися й пізніше (Пааш, 1965 р.; Гассер, 1965 р.; Фаттах, 1966 р.; Енис, 1967 р.; Миядзава, 1967 р.; Боярин, 1968 р.; Шнейдер, 1975 р.; Л.В. Франк, 1972 р., 1977 р. та ін.) [4, с. 5].

На думку Абделя Фаттаха, термін “віктимологія” був уперше введений у наукову мову кримінології в 1949 році американським психіатром Ф. Вертхемом. У своїй книзі “The Show of Violence” він, зокрема, писав: “Не можна зрозуміти психологію вбивці, не розуміючи соціології жертви. Нам необхідна наука віктимологія”. Натомість Лев Вульфівич Франк вважає, що думка про пріоритет Ф. Вертхема є спірною, бо відомо, що на два роки раніше, в 1947 році, у м. Бухаресті на конференції психіатрів В. Мендельсоном було прочитано доповідь щодо нової галузі біо-психо-соціологічних наук – віктимології [5, с. 148].

Нині віктимологія як галузь сучасної науки кримінології – кримінальна віктимологія – вивчає роль потерпілого від злочину в процесі формування криміногенної ситуації як певну сукупність осіб і процес їх перетворення на жертви злочинних посягань, індивідуальну здатність стати потерпілими, не уникнувши злочинного посягання, нездатність протистояти злочину, захистити себе (віктимізація, віктимність).

Складно однозначно визначити ті ознаки, які відрізняють потенційну жертву злочину від нежертви. У механізмі злочинної поведінки жертва часто відіграє роль необхідної умови, виступаючи частиною ситуації вчинення злочину.

Ми зробимо спробу виділити чинники, які впливають на віктимність жертв шахрайств, що вчиняються з використанням можливостей мережі Інтернет.

Інформаційна незахищеність персональних конфіденційних даних є одним із найважливіших зовнішніх віктимогенних чинників. У електронних базах даних різних державних, комерційних структур, операторів соціальних мереж,

представників електронної комерції накопичено відомості персонального характеру щодо значної частини громадян. Негативним наслідком цього стала торгівля на “чорних ринках” персональною інформацією. Прикладом є численні факти спаму, що приходять на електронні комп’ютерно-телекомунікаційні пристрої щодня кожному активному члену суспільства з пропозиціями товарів і послуг, повідомленнями про різні лотереї, аукціони тощо.

У зазначених джерелах шахраї отримують необхідну інформацію стосовно майбутньої жертви злочину. При цьому багато громадян не приділяють достатньої уваги питанням захисту персональних даних, полегшуючи доступ до них шахраям.

Своєю відкритістю, довірливістю потерпілі заохочують шахраїв до вчинення злочину. Засоби масової інформації намагаються висвітлювати найчастіші випадки шахрайських проявів, залучаючи фахівців до обговорення та надання порад, як не стати жертвою. Але людська сутність полягає в тому, що кожен вважає, що стати потерпілим від Інтернет-шахрайства може будь-хто, але тільки не він сам. За статистикою, кожна п’ята людина є азартною і сама провокує злочинця надати їй статус потерпілого.

Не менш важливим у віктимологічному сенсі є і врахування якостей особи, таких як користолюбство, правове невігластво, необережність, ризикованість, розбещеність, легковажність, провокативна поведінка або соціальної ролі, яку вона виконує (суб’єктивних віктимогенних чинників).

Варто зазначити, що у випадку, коли розкрадання майна вчиняється шляхом маніпуляції з комп’ютерною інформацією в захищених комп’ютерних системах, говорити про характеристику особи складно. Оскільки є незрозумілою сама сутність жертви шахрая – захищена комп’ютерна система, фахівець з інформаційної безпеки, системний адміністратор чи саме підприємство як юридична особа. Питання полягає в тому, кого з перелічених осіб вважати жертвою обману або зловживання довірою?

Однією з об’єктивних особливостей цього виду злочину є та обставина, що гарантувати повну захищеність інформації неможливо. З суб’єктивної точки зору, віктимогенним чинником є рівень компетентності системних адміністраторів, експертів або спеціалістів у галузі захисту інформації.

Проаналізувавши віктимогенні чинники, ми можемо припустити, що жертвою шахрайства, яке вчиняється з використанням можливостей мережі Інтернет, може бути суспільно активна особа, молодого чи середнього віку (20–40 років), яка вміє користуватися електронними комп’ютерно-телекомунікаційними пристроями, що користується послугами електронної комерції, Інтернет-банкінгом, має широке коло соціальних Інтернет-зв’язків, користується електронною поштою, цікавиться неліцензованим контентом, матеріалами порнографічного характеру тощо.

Нейтралізація зазначених віктимогенних чинників є одним із головних завдань держави у сфері боротьби зі злочинністю.

Адже безпека держави і суспільства становить стан захищеності їх життєво важливих інтересів від внутрішніх і зовнішніх загроз [6]. У свою чергу, кримінологічна безпека пов’язана із забезпеченням державного і суспільного контролю за злочинністю, процесами і явищами, що її детермінують, а також стримують. Широкий зміст кримінологічної безпеки полягає також у недопущенні прояву криміногенних (стимулюючих злочинність) і власне кримінальних (проявів злочинності в конкретних кримінально караних діяннях) загроз національній безпеці.

Процес комп’ютеризації суспільства призводить до збільшення кількості комп’ютерного шахрайства, зростання його питомої ваги у розмірах викрадених

сум у загальній частині матеріальних втрат потерпілих від звичайних видів злочинів.

Сприяє цьому і той факт, що з різних причин правоохоронні органи притягують до відповідальності злочинців дуже рідко, а тому потерпілі не вважають за доцільне витратити свій час, кошти, розголошувати деталі своєї фінансової діяльності та особистого життя заради сумнівного результату – можливого притягнення винних до відповідальності, яка до того ж у більшості випадків є достатньо м'якою і настає доволі рідко.

Здебільшого потерпілі просто не здогадуються, що стали жертвою, оскільки не лише відсутня слідова картина злочину, а й часто відсутнє усвідомлення потерпілим того, що сталося, постає запитання, чи була вилучена інформація, адже після копіювання все залишилося на місці, а оригінал не пошкоджено, не змінено і т.д. У іншому випадку виявлені помилки роботи комп'ютерних програм сприймаються як сліди злочинних посягань і навпаки. А тому одним з найбільших складнощів протидії зазначеним злочинам є встановлення самого факту вчинення злочину, особи потерпілого і, звичайно ж, – ідентифікація злочинця-шахрая [7].

Разом з цим, незважаючи на значну кількість праць щодо віктимологічної профілактики, особи потерпілого, а особливо, жертви Інтернет-шахрайства, далеко не всі проблеми, пов'язані з питанням протидії використанню мережі Інтернет для вчинення зазначеного виду злочину, досліджені, належним чином проаналізовані та узагальнені.

Очевидно, що проблема віктимологічної профілактики шахрайства, що вчиняється з використанням можливостей мережі Інтернет, є однією з найбільш актуальних, а потенційна небезпека у вигляді ІТ-злочинності – реальною, що потребує системної, наступальної реакції держави, українського законодавства, наукових досліджень.

Ми переконані, що використання в ході правотворчої та правозастосовної практики зазначених вище висновків сприятиме не тільки підвищенню ефективності правової охорони конституційних прав громадян України, а й захисту життєво важливих інтересів нашої держави шляхом запобігання та нейтралізації реальних і потенційних загроз, протидії шахрайству, що вчиняється з використанням можливостей мережі Інтернет. Дослідження зазначеної проблематики є актуальним і доречним сьогодні та буде перспективним у майбутньому.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Криминология / А.А. Герцензон, В.К. Звирбуль, Б.Л. Зотов [ін. авто-ри]. – 3-е изд-е, испр. и доп. – М. : “Юрид. лит.”, 1976. – 440 с.
2. Шапочка С.В. Шахрайство – корисливий злочин проти власності : історія і сьогодення / С.В. Шапочка // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2004. – № 9. – С. 173–178.
3. Закалюк А.П. Курс сучасної української криминології : теорія і практика. Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української криминологічної науки / А.П. Закалюк. – К. : Видавничий дім “Ін Юре”, 2007. – 424 с.
4. Франк Л.В. Потерпевшие от преступления и проблемы советской виктимологии / Л.В. Франк. – Душанбе : Ирфон, 1977. – 240 с.
5. Франк Л.В. Виктимологические исследования за рубежом (Критический обзор) / Л.В. Франк // Укрепление законности и правопорядка в период строительства коммунизма. Часть 3. – Душанбе : Тадж. гос. ун-т им. В.И. Ленина, 1973. – С. 146–155.
6. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
7. Shapochka S. Preventing Fraud Using Computer Networks / Serhiy Vladimirovich Shapochka // Internal Security. – 2013. – № 2. – P. 63–75.

## ЦИВІЛЬНЕ ТА СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.639

Л.М. Зілковська

### УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ МАЙНОВИХ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ДІТЕЙ-СИРІТ ТА ДІТЕЙ, ПОЗБАВЛЕНИХ БАТЬКІВСЬКОГО ПІКЛУВАННЯ

*Стаття присвячена питанням законодавчого регулювання охорони майнових прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. На підставі вивчення та критичного аналізу цивільного законодавства сформульовано пропозиції щодо удосконалення регулювання управління майном дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, контролю за управлінням таким майном.*

**Ключові слова:** дитина-сирота, дитина, позбавлена батьківського піклування, договір управління майном, опікун, піклувальник, орган опіки та піклування.

*Статья посвящена вопросам законодательного регулирования охраны имущественных прав и интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. На основании изучения и критического анализа гражданского законодательства сформулированы предложения по совершенствованию регулирования управления имуществом детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, контроля за управлением таким имуществом.*

**Ключевые слова:** ребенок-сирота, ребенок, оставшийся без попечения родителей, договор управления имуществом, опекун, попечитель, орган опеки и попечительства.

*Paper is devoted to the issues about legislative regulation of the protection of property rights and interests of orphans and children deprived of parental care. On the basis of the study and critical analysis of civil legislation several proposals for an improving of regulation of property management orphaned children left without parental care and control over management of such property are formulated.*

**Keywords:** orphan child, child deprived of parental care, contract of property management, guardian, trustee, guardianship authority.

Протягом десятиліть законодавство щодо охорони і захисту прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, перебуває на стадії формування. Питання охорони і захисту прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, розглядалися в роботах Н.А. Д'ячкової, О.І. Карпенко, С.Є. Морозової, В.Ю. Москалюк [1–4]. Однак окремі відносини щодо охорони і захисту прав та інтересів зазначеної категорії дітей досі залишаються поза увагою законодавчої та виконавчої влади, а також науковців. Метою цієї статті є вивчення питання охорони майнових прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Прийняті у 2005 р. Закони України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” та “Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних

дітей” дещо впорядкували відносини у сфері охорони майнових прав та захисту інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [5–6].

Стаття 32 Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” (далі – Закон), присвячена захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, з моменту прийняття Закону зазнала значних змін. Від визнання необхідності збереження житла тільки за влаштованими у заклади охорони здоров’я, навчальні або інші дитячі заклади (далі – дитячі інтернатні заклади) дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, до збереження житла не тільки за такими дітьми, а й повнолітніми особами із зазначеної категорії дітей, і не тільки влаштованими в інтернатні заклади, а й під будь-які види опіки та піклування. Вважаємо ці нововведення позитивними.

Водночас викликає зауваження ч. 5 ст. 32 Закону, яка встановлює, що до працевлаштування випускників закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які перебувають на обліку в державній службі зайнятості як такі, що шукають роботу, квартирна плата та плата за комунальні послуги здійснюються місцевими державними адміністраціями за місцезнаходженням житла. На нашу думку, квартирна плата та плата за комунальні послуги може здійснюватися за рахунок прибутку від управління майном, яке належить дитині-сироті та дитині, позбавленій батьківського піклування. Однак це можливе тільки за умови наявності майна і належного управління таким майном. На сьогодні ж законодавчі положення щодо управління майном дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, досить суперечливі і мають прогалини.

Так, ст. 72 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) вимагає від опікуна дбати про збереження та використання майна підопічного в його інтересах, враховуючи, у разі можливості малолітньою особою визначити свої потреби та інтереси, її бажання. Якщо підопічний є власником нерухомого майна або майна, яке потребує постійного управління, опікун може з дозволу органу опіки та піклування управляти цим майном або передати його за договором в управління іншій особі. Крім цього, передбачається можливість здійснювати опікуном витрати, необхідні для задоволення потреб підопічного, зокрема за рахунок доходів від майна підопічного.

Стаття 74 ЦК України передбачає можливість встановлення опіки над майном особи, над якою встановлено опіку чи піклування. При цьому безпосередньо зазначається, що таке майно знаходиться в іншій місцевості, та побіжно вказується, що опіка над майном встановлюється також в інших випадках, встановлених законом.

Аналіз цих статей показує, що закон передбачає можливість встановлення опіки над майном дитини, над якою встановлено опіку чи піклування, лише в разі, коли майно перебуває в іншій місцевості. А якщо за місцем перебування підопічної особи, то тільки в разі встановлення опіки над дитиною. Проте дитина може мати майно, яке потребує постійного управління і спеціальних знань і в разі досягнення віку неповноліття, тобто матиме права на управління власним майном з дозволу піклувальника, однак не матиме достатньо знань і навичок.

Крім цього, цивільне законодавство передбачає можливість передачі майна, що належить малолітній особі та неповнолітній особі, за договором управління майном в управління (тут і далі йдеться про малолітніх та неповнолітніх дітей, які мають статус дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування). При цьому установником управління в разі належності майна малолітній особі

може бути опікун або орган опіки та піклування, а в разі належності майна неповнолітній особі – ця особа за дозволом піклувальника (ст. 1032 ЦК України). Ні ЦК України, ні Порядок провадження органами опіки та піклування діяльності, пов'язаної із захистом прав дитини, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866, не визначає, в якому випадку установником управління є опікун, а в якому – орган опіки та піклування [7]. Зрозуміло, що установник управління майном повинен також мати спеціальні знання і навички. На практиці таке майже не зустрічається. При цьому слід пам'ятати, що дитина може бути передана під опіку та піклування не тільки опікунам та піклувальникам, а й особам, до них прирівняним – прийомним батькам, батькам-вихователям, влаштована до інтернатних закладів.

Водночас існує певна колізія між положеннями ст. 72 ЦК України, яка передбачає здійснення витрат для задоволення потреб підопічної особи з доходів від майна підопічного, і ст. 1034 ЦК України, яка передбачає отримання вигоди від переданого в управління і належного підопічному майна установником управління, тобто опікуном або органом опіки та піклування. Слід зауважити, що навіть за такого законодавчого регулювання опікуни та органи опіки та піклування не передають майно дітей в управління. До того ж зауважимо, що на сьогодні відсутній механізм виявлення і обліку майна дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. А діти можуть мати і рахунки в банках, і частки в статутному (складеному) капіталі господарських товариств, і цінні та інші речі, майнові чи інші відчужувані права, що мають грошову оцінку.

На нашу думку, законодавство щодо управління майном дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, потребує кардинального перегляду. Законодавчого закріплення потребують наведені вище питання визначення механізму виявлення і обліку майна, належного дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, визначення установника управління майном дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, збереження доходів від управління таким майном, контроль за збереженням та управлінням майном дітей зазначених категорій.

Для уніфікації вимог щодо управління майном дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, пропонуємо визначити установником управління майном підопічної дитини орган опіки та піклування. Вибір управителя має також належати до обов'язків органу опіки та піклування. Договір має укладатися на користь дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, доходи від управління можуть витратитись на потреби дитини. На сьогодні договір управління майном має оплатний характер. Слід підтримати висловлену науковцями думку про те, що такий договір щодо майна підопічної особи може бути як оплатним, так і безоплатним. Так, С.Є. Морозова пропонує доповнити ст. 1029 ЦК України положенням про можливість здійснення управителем управління майном підопічних неповнолітніх осіб за договором управління майном за плату або безоплатно, а у ст. 1035 ЦК України визначити істотною умовою договору управління майном умову про оплатність чи безоплатність договору управління майном [3, с. 14].

Законодавство передбачає можливість встановлення декількох опікунів та піклувальників, для уникнення конфліктів або певних упущень пропонуємо законодавчо закріпити положення про те, що майно, передане за договором управління, не передається опікуну або піклувальнику. А для збереження майна підопічної особи, слід законодавчо встановити можливість управління майном не тільки малолітньої дитини, а й неповнолітньої.

У межах вивчення законодавства про охорону майнових прав та інтересів дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, додаткового дослідження потребує питання захисту прав та інтересів дітей зазначеної категорії, які мають майнові права як учасники господарських товариств.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Д'ячкова Н.А.* Опіка як спосіб охорони майнових прав фізичних осіб : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Н.А. Д'ячкова. – К., 2006. – 21 с.
2. *Карпенко О.І.* Правові засади утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О.І. Карпенко. – Х., 2002. – 20 с.
3. *Морозова С.Є.* Правове регулювання опіки та піклування за цивільним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / С.Є. Морозова. – К., 2011. – 20 с.
4. *Москалюк В.Ю.* Дитячий будинок сімейного типу як форма улаштування дітей, позбавлених батьківського піклування (цивільно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / В.Ю. Москалюк. – Х., 2003. – 20 с.
5. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. (в редакції від 11.08.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2342-15](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2342-15).
6. Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей : Закон України від 02.06.2005 р. № 2623-IV (в редакції від 09.12.2012 р.) // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 26. – Ст. 354.
7. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-%D0%BF).

Отримано 02.07.2014

## ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ОБОРОТУ НЕРУХОМИХ ОБ'ЄКТІВ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

*У статті розглянуто проблемні питання цивільно-правового регулювання обороту нерухомих об'єктів культурної спадщини. Теоретичне та практичне значення статті полягає в тому, що висновки, сформульовані автором, поглиблюють теорію українського цивільного права та можуть бути використані в подальшій науковій розробці проблем, пов'язаних із цивільним оборотом нерухомих пам'яток культурної спадщини, та з метою удосконалення цивільного законодавства щодо означених питань.*

**Ключові слова:** об'єкт культурної спадщини, нерухомість, цивільний оборот майна, право власності.

*В статье рассмотрены проблемные вопросы гражданско-правового регулирования оборота недвижимых объектов культурного наследия. Теоретическое и практическое значение статьи заключается в том, что выводы, сформулированные автором, углубляют теорию украинского гражданского права и могут быть использованы в дальнейшей научной разработке проблем, связанных с гражданским оборотом недвижимых памятников культурного наследия, и в целях совершенствования гражданского законодательства по указанным вопросам.*

**Ключевые слова:** объект культурного наследия, недвижимость, гражданский оборот имущества, право собственности.

*Paper considers the issues of civil-law regulation of the turnover immovable objects of cultural heritage. Theoretical and practical importance of the paper consists in the fact that the conclusions formulated by the author will help to deepen the theory of Ukrainian civil law and can be used for further scientific development of the problems associated with the civil turnover of real estate cultural heritage and for the improvement of the civil law on these matters.*

**Keywords:** object of cultural heritage, real estate, civil turnover of property, property right.

Державна власність на нерухомі об'єкти культурної спадщини перестала бути винятковою. В умовах ринкової економіки нерухомі об'єкти культурної спадщини стали об'єктом цивільного обороту – предметом купівлі-продажу, концесії, оренди, інших правочинів.

Питання вивчення та вирішення проблем правового регулювання та охорони об'єктів культурної спадщини були в центрі уваги фахівців різних галузей права (адміністративного, кримінального, міжнародного, цивільного).

У цивільному праві окремі аспекти щодо об'єктів культурної спадщини розглядалися в загальних рисах при коментуванні статті 181 “Нерухомі та рухомі речі” та статті 352 “Викуп пам'ятки культурної спадщини” Цивільного кодексу України, зокрема такими авторами, як О.В. Дзера, І.В. Спасибо-Фатєєва, В.Л. Яроцький, В.І. Крат, Ю.В. Кривенко, С.Є. Морозова, О.С. Яворська.

Водночас вироблення загального наукового підходу до оборотоздатності нерухомих об'єктів культурної спадщини в цивільному праві й концепції їх правового регулювання, особливостей здійснення процедури купівлі-продажу залишилися поза увагою науковців, що і зумовлює актуальність цієї статті, а тому є доцільним дослідити ці питання з урахуванням реалій сьогодення.

Отже, метою статті є дослідження проблем правового регулювання нерухомих пам'яток культурної спадщини в цивільному обороті за законодавством України та формування теоретично обґрунтованих висновків.

Сучасна юридична література та наукові статті, присвячені проблемам правового регулювання нерухомого майна, обходять своєю увагою такі актуальні питання, як нерухомі об'єкти культурної спадщини. Це зумовлено, у першу чергу, тим, що оборот такого нетипового об'єкта для вітчизняного цивільного права, як нерухомі пам'ятки культурної спадщини з'явився порівняно недавно, а тому віднайти праці як часів незалежної України, так і дореволюційних авторів, що стосуються цього питання, вкрай важко. Робіт радянського періоду, присвячених заявленій темі, взагалі нема. Адже в цей період про оборот пам'яток культурної спадщини в теперішньому його розумінні не могло бути й мови, оскільки всі пам'ятки культурного, історичного, художнього, естетичного значення були під цілковитим контролем держави. Варто зазначити, що й сьогодні контролююча функція держави щодо оборотоздатності об'єктів культурної спадщини досить таки значна, незважаючи на те, що об'єкти культурної спадщини стали об'єктом цивільно-правової регламентації.

Визнання пам'яток культурної спадщини самостійними об'єктами права стало можливим завдяки прийнятому Закону України "Про охорону об'єктів культурної спадщини". Закон надає визначення понять та класифікацію типів та видів об'єктів культурної спадщини. У ст. 1 зазначеного закону міститься визначення поняття "нерухомий об'єкт культурної спадщини", під яким слід розуміти об'єкт культурної спадщини, який не може бути перенесений на інше місце без втрати його цінності з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду та збереження своєї автентичності [1].

Як відомо, одним з найбільш значущих в цивільному праві є поділ речей на рухомі та нерухомі. Стаття 181 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) до нерухомих речей (нерухоме майно, нерухомість) відносить земельні ділянки, а також об'єкти, розташовані на земельній ділянці, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення. Варто зазначити, що в цивільному праві тривають дискусії щодо поняття "нерухоме майно". Незважаючи на той факт, що в ЦК України закріплено поділ речей на рухомі та нерухомі, переважна більшість учених-цивілістів не дійшли згоди щодо критеріїв майна, віднесеного до нерухомості. Адже положення статті 181 ЦК України в частині 2 вказує на те, що режим нерухокої речі може бути поширений законом на повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об'єкти, а також інші речі, права на які підлягають державній реєстрації. Розробники ЦК України пояснюють це обов'язковістю державної реєстрації наведених об'єктів [2, с. 144].

На прикладі космічних об'єктів, які можна порівняти з об'єктами культурної спадщини, адже об'єднуючою ознакою для зазначених об'єктів із цим та іншими схожими об'єктами, тобто такими, які мають істотне публічне значення, особливу суспільну цінність, високу вартість та необхідність контролю з боку держави, відзначимо їх особливий правовий режим та визнання нерухомістю.

Відносно космічних об'єктів, які визнаються нерухомістю, М.В. Абрамова обґрунтовано стверджує, що "... нерухомістю визнаються космічні об'єкти, які не пройшли реєстрацію, а тільки підлягають державній реєстрації, і, відповідно, ці об'єкти визнаються нерухомістю з моменту їх створення, а не з моменту державної реєстрації. Таким чином, космічні об'єкти є нерухомістю незалежно від того, були вони зареєстровані чи ні" [3, с. 13]. Ю.О. Вербицька вважає, що "...космічні об'єкти віднесені до нерухомого майна в розріз з елементарними правилами логіки: вони не пов'язані з землею, швидше, навпаки, – не можна уявити речі більш рухливі і відірвані від землі ніж космічні об'єкти. У цих умовах віднайти їх зв'язок із землею принаймні недоцільно, і можна вести мову лише про те, що космічні об'єкти входять до групи майна, яке віднесено до нерухомості за законом" [4, с. 473].

Теорія цивільного права об'єкти нерухомості поділяє на нерухомість за природою і нерухомість згідно із законом. Це пояснюється тим, що правовий режим нерухомості розповсюджується на зазначені об'єкти через те, що вони для держави мають велике значення загалом, і для її громадян, зокрема. У першу чергу, саме держава зацікавлена в контролі над об'єктами нерухомої культурної спадщини. Хоча далеко не всі правила про нерухомість поширюються на зазначені об'єкти, це зумовлено тим, що для них, наприклад, передбачений спеціальний порядок реєстрації.

І це цілком правильно, адже об'єкти культурної спадщини незалежно від форм власності відповідно до їхньої цінності підлягають реєстрації шляхом занесення до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за категоріями національного та місцевого значення (ч. 1 ст. 13 Закону України "Про охорону культурної спадщини"). Наслідком такого занесення є те, що на об'єкт культурної спадщини, на всі його складові елементи, що становлять предмет його охорони, поширюється правовий статус пам'ятки, а не те, що вона визнається нерухомістю. Саме в цьому і полягає необхідність визначення критеріїв, за якими нерухомість визначається саме як "нерухомість", тобто як об'єкт, розташований на земельній ділянці, переміщення якого є неможливим без його знецінення та зміни його призначення. Це є важливим, оскільки для регулювання майново-правових відносин у сфері нерухомості потрібно законодавчо визначити, наявність яких ознак дозволяють віднести об'єкт до самостійного об'єкту нерухомості та застосовувати щодо нього норми, які визначені законодавцем для нерухомого майна, зокрема до нерухомого об'єкта культурної спадщини.

Як зазначалося вище, Закон України "Про охорону об'єктів культурної спадщини" передбачає занесення об'єктів культурної спадщини незалежно від форм власності відповідно до їхньої цінності до Державного реєстру нерухомих пам'яток України за категоріями національного та місцевого значення. Процедурою, яка передуює занесенню об'єктів культурної спадщини до Державного реєстру нерухомих пам'яток України, є їх виявлення та занесення до Переліку об'єктів культурної спадщини. Якщо коротко, то ця процедура полягає в такому: під час здійснення науково-дослідних та пошукових робіт відбувається виявлення об'єкта культурної спадщини. Після його виявлення, яке включає в себе натурне обстеження (дослідження), історико-архівні й бібліографічні дослідження, визначення предмета охорони і т.д., відбувається процедура обліку відповідно до порядку обліку об'єктів культурної спадщини [5]. Облік об'єктів культурної спадщини – це заходи, що здійснюються спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини, спрямовані на виявлення, наукове вивчення, класифікацію та державну реєстрацію об'єктів культурної спадщини.

Щодо неоднозначного розуміння державної реєстрації нерухомого майна справедливо зазначає І.В. Спасибо-Фатеева: "... державна реєстрація не є ознакою нерухомості, це лише один з наслідків визнання законодавцем певних об'єктивних властивостей цього різновиду речей" [6, с. 14].

Ми погоджуємося також із О.В. Дзерою, який вважає, що "при віднесенні речей до категорії нерухомості використано два критерії: матеріальний – ступінь зв'язку цих речей із землею і юридичний – умови визнання законом тих чи інших речей нерухомими за правовим режимом. Наявність одного з цих критеріїв є достатньою підставою для визнання речей нерухомими (тобто речами, прирівняними до нерухомості)" [7, с. 316]. А також з авторами коментаря за редакцією І.В. Спасибо-Фатеевої, які третім критерієм віднесення речей до нерухомих зазначають юридичний, тобто коли закон прирівнює рухомі речі до нерухомих.

Звісно, немає необхідності у зведенні юридичного розподілу речей на нерухомі й рухомі з фізичною нерухомістю або рухливістю речей. Дійсно, не має значення те, чи є речі, які визнаються за законом нерухомими, за своєю природою нерухомі або рухомі. І якщо законодавець вважатиме, що потрібно поширити правовий режим нерухомої речі на річ рухому, то відповідний порядок застосовуватиметься до рухомого майна й навпаки. Український законодавець, додержуючись такої ж позиції, встановлює, що режим нерухомої речі може бути поширений законом на повітряні, морські судна й деякі інші рухомі речі [8, с. 57–58].

Стосовно цього також пропонується зробити таке застереження. З аналізу ч. 1 ст. 181 ЦК України можна зробити висновок, що державна реєстрація відіграє роль лише у випадку, коли рухома річ прирівнюється до нерухомої, а земельні ділянки й розташовані на них об'єкти, переміщення яких неможливе в просторі, фактично вже нерухомі. Однак згідно зі ст. 182 ЦК України право власності й інші права щодо всіх нерухомих речей підлягають державній реєстрації. Тому наявна певна суперечність між статтями 181 і 182 ЦК України [8, с. 57–58].

І взагалі слід прислухатися до відомого цивіліста Р. Саватьє, який зазначав, що не реєстрація повинна перетворювати майно на нерухомість, а навпаки, стабільність положення нерухомого майна дає можливість його реєструвати [9, с. 58].

Для того щоб вирішити питання, чи можуть бути нерухомі пам'ятки об'єктом цивільного обороту, варто зрозуміти, що ж включає в свій зміст цивільний оборот. Стаття 178 ЦК України визначає оборотоздатність об'єктів цивільних прав. Об'єкти цивільних прав можуть вільно відчужуватися або переходити від однієї особи до іншої в порядку правонаступництва чи спадкування або іншим чином, якщо вони не вилучені з цивільного обороту або не обмежені в обороті, або не є невід'ємними від фізичної чи юридичної особи. Таким чином, законодавець розглядає оборотоздатність як перехід права на річ від однієї особи до іншої.

На думку російського вченого С.О. Бабкіна, оборотоздатність нерухомості – це "... сукупність переходу права власності та обмежених речових прав на нерухомість, спроможну перебувати у приватній власності, а також придбань і втрат обмежених речових прав на неї іншим шляхом, що відбуваються на основі добровільності і, як правило, оплатне". Тобто, це процес, який зводиться до виникнення та припинення речових прав на нерухомість [10, с. 61]. Дослідження правового регулювання обороту нерухомих пам'яток культурної спадщини суттєво ускладнюється без визначення належного місця в системі об'єктів цивільного права досліджуваного нами об'єкту. Варто нагадати, що Цивільний кодекс України не включає об'єкти культурної спадщини до переліку видів об'єктів цивільного права (ст. 177 ЦК України).

Ще радянські вчені стверджували, що “об’єктами цивільних правовідносин можуть стати тільки ті речі, з приводу яких існують економічні відносини. Такими речами є предмети матеріального світу, що можуть задовольнити будь-яку потребу людей. Речі, не придатні для цього, не є об’єктами права <...>. У соціалістичному суспільстві речі, в тому числі засоби виробництва, слугують благу народу, для задоволення його матеріальних і культурних потреб” [11, с. 75–76]. Зазначені критерії мають важливе значення при дослідженні об’єктів культурної спадщини та їх приналежності до об’єктів цивільного права загалом і до об’єктів цивільного обороту зокрема. Вже неодноразово були висловлені думки вчених щодо того, що об’єкти культурної спадщини та культурні цінності здатні задовольняти не лише матеріальні, а й духовні потреби суспільства. Саме це і є однією з важливих ознак, які притаманні речам.

Нагадаємо, що за способами індивідуалізації речі поділяються на індивідуально-визначені та визначені родовими ознаками. Річ вважається визначеною індивідуальними ознаками, якщо вона має лише її властиві ознаки, що вирізняють її з-поміж інших однорідних речей, тобто індивідуалізуючи її. У юридичній літературі обґрунтовується теза, що індивідуально визначена річ: а) єдина у своєму роді; б) вирізняється від інших своїми неповторними ознаками; в) виділена із загальної маси речей цього роду. Індивідуально визначена річ завжди є незамінною. [12, с. 320].

Це дає підстави віднести пам’ятки культурної спадщини до індивідуально визначених речей, тобто таких, що наділені особливими ознаками і є унікальними за своєю суттю об’єктами, що також дозволяє віднести їх до незамінних речей. Чи дає подібне трактування право віднести пам’ятки культурної спадщини до об’єктів, обмежених в обороті? Проаналізувавши зазначені вище норми ЦК України, можна зробити висновок про наявність специфіки у правовому регулюванні суспільних відносин, які виникають щодо пам’яток культурної спадщини. Це пов’язано з наявністю чітко вираженого публічного інтересу в збереженні культурної спадщини, як наслідок цього – велика кількість імперативних норм, направлених на забезпечення зазначеного інтересу. У більшості випадків слід говорити про обмеження права власності та інших речових прав на об’єкти культурної спадщини. Загальновідомо, що будь-яка річ може задовольняти як побутові, так і духовні потреби людини. Проте нерухомі об’єкти культурної спадщини – це нерухомість, духовна функція якої має глобальне значення, це надбання народу, якому притаманна історична, культурна, наукова цінність, але при цьому зазначені особливості не унеможливають закріплення цих об’єктів за окремими суб’єктами права власності.

Чинне законодавство не містить заборони на відчуження й перехід від однієї особи до іншої об’єктів культурної спадщини (за винятком пам’яток, відчуження або передача яких обмежується законодавчими актами України) [13–14]. Їх власниками можуть бути не лише державні організації, а й приватні особи, як юридичні, так і фізичні. Виняток становлять пам’ятки археології, зокрема й ті, що знаходяться під водою, включаючи пов’язані з ними рухомі предмети, які є виключно державною власністю (ст. 17 Закону України “Про охорону об’єктів культурної спадщини”). Таким чином, нерухомі об’єкти культурної спадщини обмежені в обороті, оскільки можуть відчужуватись та перебувати в користуванні чи управлінні у визначених учасників цивільного обороту через необхідність отримання певних погоджень відповідного органу охорони культурної спадщини та укладення охоронних договорів (ст. 17–18 Закону України “Про охорону об’єктів культурної спадщини”).

Підсумовуючи наведене вище, можна зробити такі висновки.

1. Проблеми правового регулювання цивільного обороту нерухомих об'єктів культурної спадщини сьогодні залишаються актуальними і для теорії цивільного права, і для правозастосовної практики. Це зумовлене відсутністю системності в законодавстві про цивільний оборот нерухомих об'єктів культурної спадщини, наявністю прогалин і суперечностей.

2. Особливий правовий режим нерухомих об'єктів культурної спадщини пояснюється наявністю вираженого публічного інтересу в їх збереженні, а тому в регулюванні цивільного обороту цих об'єктів спостерігається поєднання приватно-правових та публічно-правових засад права.

3. Нерухомі об'єкти культурної спадщини є об'єктами, обмеженими в обороті, через особливості здійснення права власності на ці об'єкти – необхідності отримання спеціальних дозволів.

4. Обороти нерухомих об'єктів культурної спадщини сьогодні є найменш врегульованою сферою цивільного права, що зумовлює вчинення правопорушень та злочинів. Запобіганню цьому сприятиме логічне поєднання застосування механізмів диспозитивного та імперативного методів правового регулювання, якими оперує цивільне право. Саме особливості цивільного обороту, що полягають в обмеженнях, є основним критерієм виділення нерухомих об'єктів культурної спадщини в особливу категорію об'єктів цивільного права.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. № 1805-III станом на 19.04.2014 / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 39. – Ст. 333.
2. Кодифікація приватного (цивільного) права України / за ред. проф. А.С. Довгерта. – К. : Український центр правових студій, 2000. – 336 с.
3. *Абрамова М.В.* К вопросу о понятии недвижимого имущества / М.В. Абрамова // Юрист. – 2002. – № 4. – С. 13.
4. Объекты гражданского оборота : Сборник статей / Отв. ред. М.А. Рожкова. – М. : Статут, 2007. – 542 с. – (Анализ современного права).
5. Про затвердження Порядку обліку об'єктів культурної спадщини : Наказ Міністерства культури України від 11.03.2013 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0528-13>.
6. *Спасибо-Фатеева И.* Поняття нерухомого майна та права на нього / И. Спасибо-Фатеева // Українське комерційне право. – 2009. – № 9. – С. 14.
7. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : У 2 т. / За відповід. ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – Т. I. – 832 с.
8. Цивільний кодекс України : Науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців. – Т. 4 : Об'єкти. Правочини. Представництво. Строки / За ред. проф. І. В. Спасибо-Фатеевої. – Х. : ФО-П Колісник А.А., 2010. – 768 с.
9. *Саватье Р.* Теория обязательства. Юридический и экономический очерк : / Р. Саватье ; пер. и вступ. ст. Р.О. Халфина. – М. : Прогресс, 1972. – 440 с.
10. *Бабкин С.А.* Основные начала организации оборота недвижимости / С.А. Бабкин. – М. : АО “Центр ЮрИнфоР”, 2001. – 371 с.
11. Советское гражданское право : учеб. пос. / отв. ред. В.А. Рясенцев. – М., 1960. – Ч. 1. – 594 с.
12. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2 т. – 2-е вид., перероб. і доп. / За ред. О.В. Дзери (кер. авт. кол.), Н.С. Кузнецової, В.В. Луця. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – Т. 1. – 832 с.
13. Про Перелік пам'яток культурної спадщини, що не підлягають приватизації : Закон України від 23.09.2008 р. № 574-VI станом на 08.08.2012 / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2009. – № 8. – Ст. 105
14. Про право власності на окремі види майна : Постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 р. № 2471-XII редакція від 24.01.1995 р. / Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 35. – Ст. 517.
15. Про затвердження Порядку обліку об'єктів культурної спадщини : Наказ Міністерства культури України від 11.03.2013 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0528-13>.

Отримано 18.08.2014

---

**ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ**

---

УДК 347.735(094)

**О.В. Макух,**  
кандидат юридичних наук**ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС У ФІНАНСОВО-ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ**

*У статті розглядаються різні підходи до визначення публічного інтересу у фінансово-правовій галузі. Проаналізовано позиції науковців стосовно характеристики публічного інтересу у фінансово-правовому регулюванні у світлі головної мети права – упорядкування поведінки всіх учасників відносин у тій формі, яка є найбільш прийнятною і доцільною для конкретного етапу розвитку держави і суспільства. Значну увагу приділено дослідженню співвідношення поняття “публічний інтерес” із суміжними категоріями, виокремлено основні характеристики публічного інтересу (у податкових, міжбюджетних відносинах).*

**Ключові слова:** фінансово-правове регулювання, публічний інтерес, приватний інтерес, державний інтерес, суспільний інтерес.

*В статье рассматриваются различные подходы к определению публичного интереса в финансово-правовой отрасли. Проанализированы позиции ученых касательно характеристики публичного интереса в финансово-правовом регулировании в свете главной цели права – упорядочения поведения всех сторон отношений в наиболее приемлемой форме для конкретного этапа развития государства и общества. Значительное внимание уделено исследованию соотношения понятия “публичный интерес” со смежными категориями, выделены основные характеристики публичного интереса (в налоговых, межбюджетных отношениях).*

**Ключевые слова:** финансово-правовое регулирование, публичный интерес, частный интерес, государственный интерес, общественный интерес.

*In the paper different approaches to public interest in financial and legal industry are analyzed. Scientific positions regarding characteristics of the public interest in financial regulation in the light of the main purpose of the law – regulation of the behavior of all the parties in the relations in the most accessible form for the specific stage of the development of the state and society, are analyzed. Considerable attention is paid to the study of the relation of the concept “public interest” to adjacent categories, main characteristics of public interest are distinguished (in tax and interbudget relationship).*

**Keywords:** financial and legal regulation, public interest, private interest, state interest, society interest.

На сьогодні вченими одностайно наголошується на тому, що фінансово-правове регулювання спрямоване на задоволення публічного інтересу. Незважаючи на те, що окремі аспекти правової природи інтересів у фінансово-правовому регулюванні досліджували Д.О. Білінський, А.В. Бризгалін, Д.В. Вінницький, Г.Ю. Воропаєва, С.В. Запольський, М.В. Карасьова, О.М. Козирін, О.Ю. Кравченко, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, Є.В. Лакушева, О.А. Лукашев, О.А. Му-

зика-Стефанчук та ін., у вчених-фінансистів чіткої відповіді на питання, що собою становить публічний інтерес, наразі немає.

Метою цієї статті є аналіз позицій науковців стосовно характеристики публічного інтересу у фінансово-правовому регулюванні.

Зазначимо, що вчені в різні часи намагалися знайти певні критерії, які б дозволяли відокремити публічне право від приватного, що призвело до виокремлення матеріальної теорії їх розмежування. При цьому головною ознакою такого розмежування пропонувалося вважати інтерес. Зокрема, матеріальні теорії виходять з того, що до публічного права ми маємо відносити право, що охороняє інтереси держави, тоді як до приватного – інтереси приватних осіб. Цей різновид матеріальної теорії розподілу права базується на концепції характеру інтересів. Ідеться навіть не про природу чи зміст інтересу, а про його спрямування, мету. Одним із найбільш яскравих та послідовних прибічників цієї позиції був Г.Ф. Шершеневич. Цей вчений, виходячи із протилежності особи та суспільства, приватної та суспільної діяльності, констатував, що у сфері своїх приватних інтересів кожна особа користується більшою свободою, ці відносини відображають найближче оточення особи, які йому більш важливі, ніж інтереси суспільні. Такі міркування приводили Г.Ф. Шершеневича до того, аби знайти відповідь на питання: “чи можна законодавцю не прийняти до уваги такий характер цих відносин, не надати можливість зацікавленій особі вимагати захисту у випадку правопорушення, не зупинити суспільну владу перед кордоном цього приватного кола” [30, с. 10].

Як бачимо, позиція Г.Ф. Шершеневича має певне раціональне зерно. Безумовно, характер інтересів повинен враховуватись при формуванні та удосконалення механізму правового регулювання будь-яких суспільних відносин. Водночас при цьому складно провести межу, яка чітко та послідовно дозволила б розподілити сферу приватного та публічного права. Це пов'язано із тим, що в узагальненому уявленні і норми приватного права безпосередньо пов'язані та в остаточному сенсі забезпечують захист публічних інтересів. Не випадково І.О. Покровський звертав увагу на цю проблему. Він розмірковував над тим, що “хіба будова родини, власності чи спадкування не має значення для держави як цілісної системи, хоча це беззаперечні інститути цивільного права. Хіба не інтереси держави гарантує державне управління при укладенні контракту щодо потреб армії, яка захищає батьківщину. Водночас такий контракт беззаперечно відноситься до приватного права, а не до публічного” [19, с. 37].

Таким чином, можна стверджувати, що виходячи із розмежування приватного та публічного інтересу не завжди вдається чітко побудувати кордон між приватним і публічним правом. Показово, що Ф.В. Тарановський підкреслював, що хоча юридичні норми, які регулюють власність та майнові угоди відносяться до приватного права, ніхто не зможе довести, що метою їх є не суспільні, а виключно приватні інтереси [26, с. 225]. З іншого боку, публічно-правова норма, яка забезпечує недоторканість приватного помешкання, стосується не стільки становища держави, як в більшому сенсі інтересу приватної особи. Здається, буде послідовним мати на увазі, що будь-яка сфера права поєднує і державний, і приватний інтерес, які об'єктивно не можна розподілити. Так, при реалізації міжбюджетних відносин, які відповідно до ст. 81 Бюджетного кодексу України становлять відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України [2], і є, безумовно, публічними, в остаточному

рахунку відбувається задоволення і приватних інтересів членів територіальних громад.

Як бачимо, саме в цьому полягає загальний сенс правового регулювання. Головна мета права – упорядкувати поведінку всіх учасників відносин у тій формі, яка є найбільш прийнятною і доцільною для конкретного етапу розвитку держави і суспільства. Поряд із тим треба пам'ятати, що правове упорядкування спрямовується в ідеальному вигляді на досягнення безконфліктної ситуації, де раціонально співвідносяться приватні й публічні інтереси. Якраз розмежування приватного та публічного в цій ситуації базується на приматі відповідного типу інтересу. Іншими словами, йдеться про те, що в публічно-правовому регулюванні інтерес держави (чи іншого владного суб'єкта) виражений безпосередньо, а приватних осіб – опосередковано. У приватному праві перше місце займає безпосередньо реалізація приватних інтересів. Саме тому Є.Б. Пашуканіс абсолютно логічно звертав увагу на те, що провести межу між егоїстичним інтересом людини як члена суспільства та загальним інтересом політичного цілого можна лише в абстракції [16, с. 59]. Дійсно, ці інтереси взаємопов'язані і навряд чи можна навести приклад конкретного правового інституту, в якому в абсолютно чистому вигляді присутній виключно один вид інтересу. Отже, необхідно враховувати, що держава, як правотворець та учасник відносин, має виключне право “народжувати” правові приписи та завдяки ним управляти поведінкою інших учасників правовідносин. Вона присутня в обох типах регулювання – як публічно-правовому, так і приватно-правовому. Водночас роль держави у різних режимах неоднакова. На цей аспект звертав увагу і сам Г.Ф. Шершеневич. Розглядаючи приватно-правові відносини, вчений підкреслював специфічну роль держави, за якої остання виступає не лише як учасник, що контролює поведінку інших суб'єктів та знаходиться і володарює над ними, але й як суб'єкт прав і обов'язків, які вона реалізує на рівних умовах з громадянами. При цьому найбільшу складність в обґрунтуванні логічності теорії інтересів він бачив в тому, щоб довести, як при реалізації приватного інтересу в приватному праві держава стає суб'єктом цих відносин, залишаючись в остаточному рахунку учасником, який найповніше реалізує суспільний інтерес. З цих позицій абсолютно логічною є критика Г.Ф. Шершеневичем теорії подвійності держави, згідно з якою держава розподілялась на суб'єкта публічного права та казну як суб'єкта приватного права. Заперечував він і стосовно характеристики держави в цілому як суб'єкта приватно-правових відносин. Держава та приватна особа можуть бути протиставлені, але не зіставлені, – писав правник [29, с. 145–151]. У цьому контексті можна навести позицію Ю.О. Тихомирова. Він доводить, що публічні інтереси становлять суспільні інтереси, без задоволення яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси, з іншого боку, забезпечити цілісність, сталість і нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних прошарків, врешті суспільства в цілому. Це – офіційно визнані інтереси, що мають підтримку держави і правовий захист. Таким чином, публічний інтерес є визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого служить умовою і гарантією її існування і розвитку [27, с. 55].

Водночас такі висновки не мають бути перешкодою в тому, щоб розкрити зміст публічного інтересу. До речі, на сьогодні багато вчених-фінансистів вдаються до дослідження цього питання. Традиційно правники розглядають публічне право як сферу позитивного права, що ґрунтується на засадах централізації, коли права та обов'язки побудовані за принципом влади і підпорядкування [20]. При цьому в правовій науці склалася думка, що публічне право захищає інтереси публічні,

загальні, приватне право – особисті, приватні інтереси окремих осіб. Окрім того, вчені наголошують, що публічне право, насамперед, пов'язане з реалізацією публічної влади, “воно є її продовженням, з усіма позитивними і негативними потенціями” [3, с.78]. Дійсно, і ми на цьому вже зосереджували увагу, публічне право спрямоване на досягнення, перш за все, публічного інтересу, воно застосовує передусім імперативні засоби регулювання. Поряд із тим, на наш погляд, говорячи про право, не можна використовувати таку термінологію, як “позитивні та негативні потенції”. По-перше, автори не розкривають зміст розглядуваної категорії, не можливо осягнути, що саме мається на увазі. По-друге, хотілося б нагадати про необхідність додержання низки відповідних вимог, що пред'являються до застосування термінів, категорій та понять (зокрема у праві) чіткість, ясність, однозначність.

Характерно, що при розгляді категорії публічного інтересу, ми стикаємося з відсутністю одностайного підходу до її трактування. Так, наприклад, І.В. Спасибо-Фатєєва вважає, що в найбільш загальному вигляді публічний інтерес означає інтерес сукупності, тобто населення, людей тощо [25]. В.О. Горбунов зазначає, що публічним інтересом може бути визнана проста значуща сукупність приватних інтересів. Виключно кількісний (значимий) склад одиничних інтересів переводить їх у категорію публічного інтересу. Далі цей вчений стверджує, що публічний інтерес тоді стає таким, коли йому властива ознака “публічності”. Остання означає або те, що його носієм виступає суспільство як ціле, у якому є загальні інтереси та цілі його членів, або те, що в значній кількості представників суспільства інтереси є тотожними. При цьому дії від імені держави також вважаються публічними [7, с. 17–18, 20].

В.В. Галуцько визначає публічний інтерес як важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [5, с. 181]. На наше переконання, наведене визначення потребує уточнення, оскільки не розкриває зміст досліджуваної категорії. Ми вважаємо неможливим ототожнювати такі терміни як “інтерес” і “потреби”. Так, категорія “інтерес” може розглядатися у декількох аспектах: 1) увага до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; 2) вага, значення; 3) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чиймсь прагненням, потребам [23, с. 37]. Зміст терміна “потреба”, у свою чергу, розкривається як необхідність у кому-, чому-небудь, що вимагає задоволення або ж як те, без чого не можна обійтись; вимоги, які необхідно задовольнити [24, с. 422]. З огляду на такі трактування доцільним буде висновок, що реалізація інтересу має на меті задоволення певних потреб.

О.М. Вінник пропонує інше поняття публічних інтересів – це відображення в праві згармонізованих та збалансованих інтересів держави, всього суспільства, значної його частини, у тому числі територіальних громад, соціальних груп, особливо найвразливіших і слабо захищених, що потребують державної підтримки для уникнення кризових явищ у суспільстві, страйків та інших колективних форм протесту та самозахисту [4, с. 7]. С.Б. Жиліна визначає публічний інтерес як суспільний інтерес, але визнаний державою [9, с. 27]. Як зауважує С.В. Дорохін, у будь-якому випадку суттєвою особливістю публічних інтересів є їх зовнішній вияв у вигляді правових норм, реалізація та захист яких забезпечується примусовою силою держави, тому публічні інтереси слід визначати як взаємообумовлені інтереси суспільства та держави, яким у конкретний історичний момент часу надається нормативне значення [8, с. 65–66]. Схожої позиції дотримується О.В. Кряжков, визначаючи публічні інтереси як суспільні

інтереси, що визнаються державою та врегульовані (забезпечені) правом [10, с. 92]. На думку Т.В. Чугурової, поняття суспільного інтересу найбільш близьке правовій категорії публічного інтересу. Це обумовлено тим, що громадські інтереси знаходяться у сфері суспільних відносин, публічні – у сфері правових відносин, тобто суспільні інтереси, перенесені в правове поле, стають публічними інтересами [28, с. 10]. Дещо відрізняється від наведених позиція М.О. Перепелиці, яка підкреслює, що у фінансово-правових відносинах суспільні та державні інтереси мають становити єдине поняття [18, с. 116]. Далі дослідниця зауважує, що публічні інтереси держави та суспільства щодо питань, пов'язаних зі створенням, розподілом та використанням фінансових ресурсів на певній території, мають зберігатися і становити “цільний інтерес”.

Аналіз позначених позицій дозволяє констатувати певний зв'язок категорії “публічний інтерес” з іншими, а саме “державний інтерес” та “суспільний інтерес”. Дійсно, ці поняття взаємопов'язані, але не тотожні. Як бачимо, головним чинником, що перетворює суспільний інтерес на публічний, є визнання його державою та забезпечення правом. Погодимося з твердженням Д. М. Щокіна, що “в ідеалі внутрішні механізми демократичної правової держави повинні переносити інтереси її громадян на правовий ґрунт, таким чином перетворюючи їх на публічні інтереси” [14, с. 69]. Вчений зазначає, що такий підхід є ідеальним, однак через властиву державі та законодавчому процесу інертність між ними завжди існує розрив [14, с. 69].

У контексті ж фінансово-правового регулювання, на переконання Д.О. Гетманцева, розмежування державного, територіального та суспільного інтересу є дещо “утилітарним”. Якщо, наприклад, міркувати, що призначення Державного бюджету України є задоволення інтересів держави, а місцевих бюджетів – інтересів місцевих громад, то виникає ситуація, коли публічне ототожнюється з державним [6, с. 92–93].

Намагаючись розкрити зміст публічного інтересу у фінансово-правовій сфері, М.О. Перепелиця стверджує: “в межах фінансової життєдіяльності суспільства стрижневим моментом виступатимуть об'єктивні потреби суспільства щодо організованої та цілеспрямованої мобілізації, розподілу та використання загальних (публічних) фінансових ресурсів, які можуть бути виражені в різній предметній формі (кошти або інші матеріальні цінності), а також здійснення контролю за цими процесами” [17, с. 130]. Проте ми вважаємо аргументованою критичну позицію Д.О. Білінського. Вчений справедливо не погоджується з тим, що публічні інтереси держави та суспільства мають становити єдине ціле, а в протилежному випадку все суспільство буде обслуговувати потреби олігархічної держави. Безсумнівно, що зіткнення інтересів індивідів, суспільства і держави у фінансовій системі неминуче, однак завдання держави досягти відповідного балансу, максимально задовольняючи публічний інтерес у сфері фінансів, мінімізувати при цьому негативні наслідки для приватних інтересів [1, с. 158–159].

Отже, ми констатуємо, що однією з ознак публічного інтересу при фінансово-правовому регулюванні повинна бути спрямованість діяльності органів державної влади на реалізацію інтересів громадян держави. Не випадково П.В. Мельник підкреслює, що публічний інтерес при сплаті податків в кінцевому рахунку реалізується через задоволення приватних інтересів, у першу чергу, бюджетних споживачів, а також всіх інших осіб, які тим чи іншим чином “споживають” блага, що надаються державою. “Податкова система має бути спроектована так, щоб індивіди були переконані в доцільності своїх податкових виплат” [13, с. 76].

У цьому контексті вважаємо конструктивною позицію А.А. Нечай, яка говорить про такі види публічного інтересу: 1) Державний інтерес (фінансовою основою для реалізації та забезпечення задоволення державних інтересів є Державний бюджет, який утворюють та використовують для реалізації державних інтересів). 2) Територіальний інтерес як різновид публічного, носієм якого є органи місцевого самоврядування (бюджети органів місцевого самоврядування утворюються для фінансування реалізації територіального публічного інтересу). 3) Публічний суспільний інтерес передбачає спільні інтереси, які можна розглядати як узагальнення особистих, групових інтересів, без задоволення та реалізації яких неможливо, з одного боку, реалізувати приватні інтереси осіб, а з іншого – забезпечити цілісність, стабільність та нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних прошарків та суспільства загалом [15, с. 17–33].

Ми підтримуємо позицію, відповідно до якої поняття “публічний інтерес” охоплює і суспільний, і державний інтереси, і територіальний. При цьому нам імпонує погляд Є.В. Лакушевої, яка пропонує до ознак публічного інтересу відносити такі: 1) загальність та єдність для всієї владно-організованої соціальної спільноти; публічні інтереси спрямовані на задоволення загальних потреб, необхідних для існування, збереження цілісності та розвитку суспільства і держави; 2) неперсоніфікованість суб’єкта публічного інтересу; 3) визнання державою та закріплення в правових нормах; 4) забезпечення їх реалізації примусовою силою держави [11, с. 57, 58]. Таким чином, публічні інтереси становлять закріплені в нормах права і забезпечені примусовою силою держави державні та суспільні інтереси, що є необхідними для нормального існування, збереження цілісності та розвитку суспільства і держави [12, с. 36–37].

Розкриваючи публічний інтерес у фінансово-правовому регулюванні, необхідно зазначити про ще один аспект: оціночний характер розглядуваної категорії. Тут треба звернутися до Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/99 від 08.04.1999 року у справі про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді [22], в якому надано характеристику державних інтересів. Зокрема, Конституційний Суд України встановив, що інтереси держави відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин. В основі перших завжди є потреба в здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб’єктів права власності та господарювання тощо. Разом із тим, окремої уваги потребує той факт, що у згаданому Рішенні Конституційним Судом України зазначено, що “інтереси держави” є оціночною категорією. Виходячи із правової позиції Конституційного Суду України, можна зробити висновок, що зміст поняття “інтереси держави” може суттєво змінюватися, а отже, і змінюється змістовне наповнення категорії “публічні інтереси” .

До речі, про оціночний характер категорії “публічні інтереси” говорить і Європейський Суд з прав людини. Зокрема, у п. 38 Рішення від 9 січня 2007 р. у справі “Інтерсплав проти України” суд підкреслив, що держави мають широкі межі самостійної оцінки у визначенні того, у чому полягає публічний інтерес, оскільки національний законодавчий орган, реалізуючи соціальну та економічну політику, має широке коло повноважень. Однак такі межі оцінювання не є абсолютними, і їх застосування підлягає перегляду органами конвенції [21].

Таким чином, категорія “публічний інтерес” у фінансово-правовому регулюванні є багатогранною, вона може наповнюватися певним змістом залежно

від тих завдань та функцій, які постають на кожному етапі розвитку держави і суспільства.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Білінський Д.О. Публічний інтерес як вихідна засада структурування фінансової системи / Д.О. Білінський // Вісник Нац. акад. правових наук України. 2013. № 3 (74). С. 157–161.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
3. Виконавча влада і адміністративне право / під ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім “Ін Юре”, 2002. – 668 с.
4. Вінник О.М. Теоретичні аспекти правового забезпечення реалізації публічних і приватних інтересів в господарських товариствах : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.04 / О.М. Вінник ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004.
5. Галуцько В.В. Публічний інтерес в адміністративному праві / В.В. Галуцько // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 178–182.
6. Гетманцев Д.О. Фінансово-правове зобов'язання як окрема категорія фінансового права : монографія / Д.О. Гетманцев. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 368 с.
7. Горбунов В.А. Категория законного интереса (личности, общества, государства) в конституционном законодательстве Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В.А. Горбунов. – Тюмень, 2007.
8. Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное : конституционно-правовой аспект / С.В. Дорохин. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 136 с.
9. Жилина С.Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / С.Б. Жилина. – Волгоград, 2006. – 223 с.
10. Кряжков А.В. Публичный интерес : понятие, виды и защита / А.В. Кряжков // Государство и право. – 1999. – № 10.
11. Лакушева Є.В. Публічні та приватні інтереси в податковому праві : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Лакушева. – 2013. – 212 с.
12. Лакушева Є.В. Публічний інтерес у податковому праві / Є.В. Лакушева // Особливості розгляду податкових спорів в контексті прийняття Податкового кодексу України : матеріали наук.-прак. конф., м. Харків, 11 лют. 2011 р. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2011. – С. 36–39.
13. Мельник П.В. Розвиток податкової системи в перехідній економіці : навч. посібник / П.В. Мельник. – К., 2004. – 362 с.
14. Налоговое право в решениях Конституционного суда Российской Федерации 2005 года : по материалам 3-й Междунар. науч.-практ. конф., 14–15 апр. 2006 г., Москва : сборник / сост. В.М. Зарипов; под ред. С.Г. Пепеляева. – М. : Волтерс Клувер, 2007.
15. Нечай А.А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : моногр. / А.А. Нечай. – Чернівці : Рута, 2004. – 264 с.
16. Пашуканис Е.Б. Общая теория права и марксизм / Е.Б. Пашуканис. – М. : Изд. Соц. акад., 1926. – 245 с.
17. Перепелиця М.О. Інтерес як обов'язкова ознака суб'єкта фінансового права / М.О. Перепелиця // Правн. часоп. Донец. ун-ту. – 2009. – № 1/2. – С.130–136.
18. Перепелиця М.О. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права // М.О. Перепелиця // Вісник акад. правових наук України. – 2002. – № 2 (57). – С.112–119.
19. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права / И.А. Покровский. – М. : Статут, 1998. – 353 с.
20. Рабінович П.М. Еволюція цивільного законодавства : проблеми теорії і практики : монографія / П.М. Рабінович. – Київ, 2004. – 340 с.
21. Рішення Європейського суду з прав людини у справі “Інтерсплав проти України” від 09.01.2007 р. (заява № 803/02) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // lawua.info/jurdata/dir131/dk131248.htm](http://lawua.info/jurdata/dir131/dk131248.htm).
22. Рішення Конституційного Суду України № 3-рп/99 від 08.04.1999 року у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99).
23. Словник української мови : в 11 т. – Т/ 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http : // sum.in.ua/p/4/473/1](http://sum.in.ua/p/4/473/1).

24. Словник української мови : в 11 т. – Т/ 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/>.
25. *Спасибо-Фатеева І.* Бачення дій української влади крізь призму публічних і приватних інтересів / І. Спасибо-Фатеева // Юридична газета. – 28.11.2005. – № 22 (58).
26. *Тарановский Ф.В.* Учебник энциклопедии права / Ф.В. Тарановский. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1917. – 534 с.
27. *Тихомиров Ю.А.* Публичное право : учеб. / Ю.А. Тихомиров. – М. : Изд-во БЕК, 1995. – 496 с.
28. *Чугурова Т.В.* Процессуальные формы защиты публичных интересов в российском праве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т.В. Чугурова. – Тамбов, 2007. – 18 с.
29. *Шершеневич Г.Ф.* Общая теория права : учеб. пособ. / Г.Ф. Шершеневич. – Вып. 2, 3, 4. – М. : Изд-во “Юридич колледж МГУ”, 1995. – Т. 2.
30. *Шершеневич Г.Ф.* Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.) / Г.Ф. Шершеневич. – М. : Спарк, 1995. – 556 с.

Отримано 01.08.2014

УДК 347.73:35.073.526 (477)

**Г.Є. Тарасова,**  
здобувач кафедри адміністративного права  
та адміністративної діяльності  
Донецького юридичного інституту МВС України

## ДЕРЖАВНИЙ АУДИТ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

*Статтю присвячено дослідженню теоретично-методологічних підходів до окремих питань класифікації державного фінансового контролю. На підставі розмежування форм, видів та методів фінансового контролю доведено, що за своєю правовою природою державний аудит є саме самостійною формою державного фінансового контролю. Своєю чергою, форми фінансового контролю дозволяють із правової точки зору окреслити дозволені межі контрольних дій, спрямованих на реалізацію функцій фінансового контролю.*

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, державний аудит, форми фінансового контролю.

*В статтє на основани анализе теоретико-методологических подходов оснований классификации финансового контроля разграничиваются такие понятия, как “форма контроля”, “вид контроля”, “метод контроля”. Определено, что понятием вида целесообразно обозначить отдельные направления финансового контроля, которые позволяют определить специфику деятельности контролируемых субъектов. Формы же финансового контроля позволяют с правовой точки зрения очертить дозволенные границы контрольных действий, которые направлены на выполнение функций финансового контроля.*

**Ключевые слова:** государственный финансовый контроль, государственный аудит, формы финансового контроля.

*On the basis of the analysis of theoretical and methodological approaches of the bases of the classification of financial control such concepts as “form control”, “control”, “control method” are differentiated. It is determined, that it should be appropriate to define as the concept of “kind” separate areas of financial control, allowing you to define the specifics of the control subjects. The forms of financial control from the legal point of view give the possibility to outline the permissible boundaries of control actions, which are directed to the performing of the functions of financial control. The author as the forms of financial control considers the following: checking, inspection, audit.*

**Keywords:** state financial control, state audit, financial control.

В умовах посилення впливу внутрішніх та зовнішніх викликів у фінансово-економічному середовищі держави зростає значення системи управління державними фінансами як фундаментальної складової для розвитку інших сфер реалізації державної політики. У цьому контексті особливої актуальності набуває пошук нових напрямів вдосконалення системи державного управління в цілому і його окремих функцій зокрема. Контроль є невід'ємним елементом процесу управління. Результатом проведеної адміністративної, бюджетної та податкової реформ в Україні є зміна цілей управління державними фінансами. Основною метою стає підвищення ефективності використання фінансових ресурсів,

забезпечення суспільства якісними соціальними послугами, досягнення відкритості діяльності органів влади та в цілому державного сектора. У таких умовах достатньо гостро постає питання щодо необхідності змін в галузі методології і організації фінансового контролю в сфері державних та місцевих фінансів, переходу від фіскального характеру форм контролю (інспектування, ревізій, перевірок) до консультативного, який направлено на максимальне зменшення ризику помилок і порушень у зазначеній сфері. Таке завдання може бути вирішене виключно в межах аудиторської форми контролю.

У фінансовому праві дослідженню безпосередньо державного фінансового аудиту приділено не достатньо уваги. Це і зрозуміло, враховуючи той факт, що найчастіше розглядувана тема розроблялася паралельно з дослідженням загальних проблем фінансового контролю, особливостями здійснення недержавного аудиту, а низка важливих питань не порушені й дотепер. Однак було б несправедливим підкреслювати повну нерозробленість цього виду правовідносин. Так, на сьогодні серед українських дослідників проблем аудиту в цілому слід виділити роботи Л.А. Савченко [1], В.М. Дереконя [2], А.О. Мухатаєва [3], О.В. Манченко [4] та ін. *Метою статті є аналіз теоретико-методологічних підходів до питань класифікації державного фінансового контролю з метою характеристики державного аудиту як однієї із його форм.*

Одним із визначальних питань при дослідженні державного аудиту є характеристика його як форми, виду чи методу контролю, що прямо пов'язано з питаннями класифікації. Проблема класифікації державного контролю є далеко не новою [5, с. 23–26; 6, с. 12–22; 7, с. 47–59; 8, с. 61–76; 9, с. 70–91; 10, с. 19–26]. Проте ще й дотепер ми спостерігаємо полеміку стосовно таких понять, як форма, вид чи методи фінансового контролю в цілому та його видів, зокрема. Так, ще І.А. Белобжецький зазначав, що ці поняття використовуються вченими як взаємозамінні: одні спеціалісти трактують форми контролю як складові методу, а інші, навпаки, – методи закладають в основу класифікації його форм [7, с. 47]. Критерієм розмежування в цьому випадку має виступати обраний фахівцями варіант відповіді на визначальне питання, а саме: як на їх думку співвідносяться з правової точки зору категорії “форма” та “метод”, і що має бути ключовим критерієм класифікації контролю за видами.

Одна група вчених при дослідженні цього питання взагалі не виділяє форм фінансового контролю [11, с. 18, 21, 27; 12, с. 86–102; 13, с. 64–72]. Так, досліджуючи проблеми фінансового контролю в капіталістичних країнах, А.О. Анісімов наводить такі дві підстави класифікації за видами, як: 1) залежно від часу проведення (попередній, поточний та наступний); 2) за ієрархією органів контролю (парламентський, інституційний, адміністративний, внутрішньовідомчий та місцевий) [5, с. 24–25]. Як методи вчений виділяє ревізію, обстеження, інспекцію та нагляд [5, с. 25]. Близьку позицію займає й Л.М. Крамаровський, який виділяє такі види контролю, як: 1) за сферами управління діяльністю (загальний та спеціальний); 2) за суб'єктами контролю (партійний; державний в т.ч.: надвідомчий, відомчий й внутрігосподарський; суспільний: громадський; державно-суспільний); 3) за часом здійснення (попередній та наступний); 4) за джерелами (документальний та фактичний). До методів контролю в роботі відносяться перевірка та ревізія [6, с. 12–61]. М.С. Студенікіна також вважає попередній, поточний та наступний контроль видами державного контролю, проте підставу такого поділу характеризує як стадію діяльності контрольного об'єкта [14, с. 14]. У посібнику “Советское финансовое право” за редакцією С.Д. Ципкіна відображено більш вузький підхід та звернено увагу тільки на таку підставу класифікації, як час

проведення, й, зокрема, виділено попередній, поточний та наступний контролю. До методів же віднесено – розгляд фінансово-планових актів, перевірка, вилучення документів, заслуховування звітів та доповідей, робота зі скаргами, аналіз практики, ревізія [15, с. 91–92].

Відповідно до другої точки зору, принциповим є чітке розмежування як видів та методів контролю, так і форм останнього. Здійснюючи аналіз наукової літератури з цього питання, слід зазначити, що більшість вчених під видом розуміють складову частину, яка відображає зміст цілого і водночас вирізняється від інших складових конкретними носіями контрольних функцій (суб'єктами), об'єктами контролю, що, в свою чергу, окреслює і особливості в методах контролю, під формами контролю розуміють зовнішнє вираження здійснюваних дій; під методами – способи, прийоми, за допомогою яких контролюючі органи здійснюють функцію контролю з метою найбільш ефективного виконання покладених завдань [8, с. 64; 9, с. 70; 16, с. 185]. Поштовхом до такого розуміння цих понять служить дослідження їх походження. Виходячи з етимологічного значення, під формою (лат. *forma*) слід розуміти зовнішній вигляд предмета, зовнішній контур або зовнішній вираз якого-небудь змісту [17, с. 1417]. Метод (від грецького *methodos* – “шлях дослідження”) означає спосіб досягнення певної мети, вирішення конкретного завдання, сукупність прийомів або операцій тощо [17, с. 795]. Тобто поняття форми пов'язане із зовнішньою характеристикою явища, а методу – із внутрішньою. Незважаючи на таке єдине, узагальнене розуміння та визначення цих категорій, серед науковців немає одностайності у їх змістовному наповненні.

Так, І.А. Белобжецький попередній, поточний та наступний контролю розглядає виключно як форми контролю, характеризуючи водночас ревізію, тематичну перевірку та рахункову перевірку звітності також як форми наступного контролю [7, с. 52–53]. М.М. Ровинський зазначав, що за методами здійснення контролю його форми поділяються на такі види, як попередній, наступний, документальний, фактичний, поточний, оперативний [18, с. 10]. Суперечливим є підхід і Є.В. Калюги, яка класифікує контроль залежно від організаційної форми на зовнішній (державний та приватний) та внутрішній (відомчий та контроль власника) контроль, а далі в роботі до форм відносить також постійно діючий та періодичний; суцільний і вибірковий; наскрізний і тематичний контроль; ревізію і камеральну перевірку [19, с. 57, 66]. У цьому випадку ознаки класифікації фінансово-господарського контролю за видами не виправдано використовуються як критерії для диференціації його форм.

О.Ф. Андрійко у своєму монографічному дослідженні закладає різноманітні підстави класифікації видів державного контролю: залежно від суб'єктів здійснення (загальний та спеціальний); залежно від часу проведення (попередній, поточний та наступний); з точки зору організаційних взаємозв'язків контролюючого і підконтрольного об'єктів (зовнішній і внутрішній) тощо [16, с. 86–93]. До методів контролю дослідниця відносить тематичні перевірки, рейди, опрацювання матеріалів, доповіді, лабораторні методи, рекомендації, заохочення тощо, до форм – моніторинг, ревізії, перевірки [16, с. 182, 184, 185]. Водночас далі автор у роботі попередній контроль, збір та аналіз інформації про стан справ вже характеризує як форму [16, с. 191–193].

Як бачимо, наведені погляди демонструють наявність різних характеристик видів, форм та методів фінансового контролю. У цілому погоджуючись з запропонованою класифікацією за видами, формами та методами, виокремлення деяких з них, на нашу думку, є суперечливим. По-перше, попередній, поточний та наступний контроль ми схильні розглядати саме як види контролю залежно

від часу його проведення. Як слушно з цього приводу зазначає О.Ф. Андрійко, при характеристиці видів контролю важливим є що, кого і як ми хочемо контролювати [16, с. 85]. Поняттям виду доцільно позначити окремі напрями фінансового контролю, які дозволять відразу підкреслити специфіку діяльності контролюючих суб'єктів. Саме тому необхідно як підстави класифікації закладати суб'єктну, об'єктну складову та час проведення. У цьому контексті нам до вподоби підхід, запропонований О.Ю. Грачовою, яка виділяє такі види фінансового контролю: 1) за суб'єктами здійснення: а) державний (загальнодержавний, відомчий, внутрішньогосподарський та муніципальний); б) незалежний; 2) за часом (попередній, поточний та наступний); 3) за об'єктами, напрямиами (бюджетний, податковий, банківський, валютний) [9, с. 72].

По-друге, ми не згодні з тим, що ознаками характеристики форм можуть виступати часові межі, джерела підконтрольної інформації, методологія проведення чи кількісні та якісні показники [6, с. 18–22; 7, с. 56; 19, с. 76; 20, с. 31]. При визначенні форм фінансового контролю слід виходити із співвідношення змісту і форми як філософських категорій, які відображають взаємозв'язок двох сторін певного явища. Форма фінансового контролю дозволяє з правової точки зору визначити дозволені межі контрольних дій, які в цілому направлені на виконання функцій фінансового контролю.

Таким чином, форму державного фінансового контролю можна визначити, як зовнішній вираз практичної реалізації дій державних органів, направлених на реалізацію специфічних завдань і функцій у процесі застосування вибраних методів контролю фінансово-господарської діяльності підконтрольних суб'єктів. Виходячи з цього, необхідно погодитися з позицією науковців, які до форм фінансового контролю відносять ревізію, перевірку, нагляд, облік [9, с. 62; 21, с. 106; 22, с. 32–35; 23, с. 188]. Вибір форми контролю контролюючим суб'єктом відбувається у межах, що окреслені його повноваженнями або прямо передбачені в правовій нормі [16, с. 186]. Відповідні форми фінансового контролю мають бути прямо визначені нормативно-правовими актами, що регламентують діяльність відповідного контролюючого суб'єкта. Саме форми контролю носять динамічний характер, оскільки складні процеси побудови правової держави, перебудова економіки, зміна форм власності спонукають до пошуку нових форм державного фінансового контролю та до пошуку таких форм, які б не були пов'язані з прямим втручанням держави у внутрішню оперативну управлінську діяльність суб'єктів, і разом з тим забезпечували контрольованість відповідних процесів [16, с. 186]. Зокрема, прикладом може служити поява такої форми державного фінансового контролю, як державний аудит.

Поштовхом до його розвитку стало прийняття у 2001 році Бюджетного кодексу України, який містив статтю щодо здійснення аудиту деякими державними органами [24]. Відповідно до ст. 2 Закону України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” державний фінансовий контроль забезпечується органами Державної фінансової інспекції України через проведення державного фінансового аудиту, перевірки державних закупівель та інспектування [25]. Державний фінансовий аудит же визначається як різновид державного фінансового контролю, який полягає в 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. Близькою за змістом є і ч. 3 ст. 363 Господарського кодексу України, яка також державний фінансовий аудит

визначає як різновид державного фінансового контролю [26]. Тобто як ми бачимо на рівні законодавства державний фінансовий аудит визначається як різновид державного фінансового контролю. При цьому низка підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують порядок проведення окремих видів державного фінансового аудиту (аудиту ефективності, суб'єктів господарювання державного сектору економіки), визначають його саме як форму контролю [27].

Трактування поняття державного фінансового аудиту серед науковців є також неоднозначним. Так, Л.О. Сухарева та Т.В. Федченко характеризують державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм саме як метод фінансового контролю [28, с. 129]. На думку Ж.А. Жирної, під державним аудитом слід розуміти інститут державного аудиту, який діє від імені та в інтересах суспільства, має право на незалежну і самостійну оцінку дій органів влади, є не тільки найважливішим елементом системи попередження можливих помилок планування та порушення виконання, але також виконує функцію забезпечення законності рішень держави [29, с. 292]. Е.О. Арнс визначає аудит як процес, за допомогою якого компетентний незалежний працівник накопичує та оцінює достовірність інформації [30, с. 226]. Погоджуючись з виокремленням такої характеристики державного аудиту, як незалежність, водночас вважаємо, що наведені визначення потребують певного уточнення. По-перше, якщо визначати аудит через категорію "метод", то виникає запитання, як характеризувати тоді такі дії аудиторів, як аналіз досліджуваної інформації, експертна оцінка, перевірка фінансових документів, прогнозування тощо? На наш погляд, як ми зазначали ще на початку статті, це і є методами (способами) здійснюваних контрольних дій. І порядок, і мета, і наслідки застосування таких методів будуть різними залежно саме від форми контролю: чи це інспектування, податкова перевірка, чи державний аудит.

По-друге, що стосується визначення державного аудиту як інституту, то в цьому є певний сенс з огляду на особливий інституційний статус Рахункової палати України, яка на сьогодні здійснює державний аудит. Проте до повноважень Державної фінансової інспекції також належить проведення державного фінансового аудиту, що унеможливорює характеризувати останній як інституційний.

Погоджуючись з тим, що аудит це дійсно процес, слід додати, що державному фінансовому контролю в цілому властива детальна процедурно-процесуальна регламентація. Для забезпечення ефективності контрольної функції потрібний чіткий, налагоджений і закріплений у нормативних актах механізм її дії. Форми і методи державного фінансового контролю проводяться відносно конкретних осіб, тобто законодавчо визначене коло учасників процесуальних фінансових відносин, їхні процесуальні права й обов'язки. Здійснення державного аудиту на практиці відбувається в рамках контрольної-процесуальної діяльності відповідних органів, які використовують певні методи у процесуальних межах. У такий спосіб здійснення державного аудиту набуває впорядкованості, послідовності, чіткості та створює порядок у діяльності контролюючих суб'єктів, підпорядковує її суворим процесуальним вимогам.

Отже, ми схильні розглядати державний аудит саме як самостійну форму державного фінансового контролю, оскільки це дозволяє виокремити специфіку організації контрольних дій відповідними суб'єктами. Ми не ставили за мету в цій статті досліджувати такі сутнісні характеристики державного аудиту, як рекомендаційний нефіскальний характер, незалежність, публічність та інші, що, безумовно, має бути відображено в узагальненому визначенні державного аудиту. На цьому етапі дослідження ми поставили за мету лише окреслити доцільність

визначення останнього саме як форми контролю. Останній як правова форма діяльності органів держави здійснюється на основі якнайсуворішого дотримання вимог закону й інших нормативних актів. Відповідний контролюючий орган чи його посадова особа ставляться в умови, коли вони повинні безпосередньо використовувати норми права для вирішення конкретних юридичних завдань.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Савченко Л.А.* Правові основи фінансового контролю : навчальний посібник / Л.А. Савченко. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.
2. *Дереконь В.М.* Аудит як форма фінансового контролю та складова адміністративно-правової інфраструктури детінізації економічних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Дереконь. – Ірпінь : Національний університет ДПС України, 2007. – 261 с.
3. *Мухатаєв А.О.* Правовий статус та законодавчі засади контрольних повноважень органів Державної контрольно-ревізійної служби : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.О. Мухатаєв. – Х. : Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 2006. – 20 с.
4. *Манченко О.В.* Фінансово-правове регулювання аудиторської діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Манченко. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. – 219 с.
5. *Анисимов А.А.* Финансовый контроль в капиталистических странах / А.А. Анисимов. – М. : “Финансы”, 1966. – 110 с.
6. *Крамаровский Л.М.* Ревизия и контроль : учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. / Л.М. Крамаровский. – М. : Финансы и статистика, 1988. – 186 с.
7. *Белобжецкий И.А.* Финансовый контроль и новый хозяйственный механизм / И.А. Белобжецкий. – М. : Финансы и статистика, 1989. – 256 с.
8. *Вознесенский Э.А.* Финансовый контроль в СССР : монография / Э.А. Вознесенский. – М. : “Юридическая литература”, 1973. – 134 с.
9. *Грачева Е.Ю.* Государственный финансовый контроль : курс лекций / Е.Ю. Грачева, Л.Я. Хорина. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 272 с.
10. *Билуха М.Т.* Теорія фінансово-господарського контролю і аудиту : підручник / М.Т. Білуха. – К. : ПП “Влад і Влада”, 1996. – 320 с.
11. *Контроль в системе управления социалистическим производством. Вопросы теории и практики / А.А. Анисимов, Л.М. Крамаровский, С.Д. Цыпкин, Е.А. Кочерин.* – М. : Экономика, 1982. – 216 с.
12. *Финансовое право : учебник / под ред. Н.И. Химичевой.* – М. : Изд. БЕК, 1995. – 525 с.
13. *Фінансове право : підручник / відп. ред. О.П. Гетманець.* – Харків : Еспада, 2008. – 416 с.
14. *Студеникина М.С.* Государственный контроль в сфере управления / М.С. Студеникина. – М. : “Юрид. лит.”, 1974. – 160 с.
15. *Советское финансовое право : учебник / под ред. В.В. Бесчервных, С.Д. Цыпкина.* – М. : Юрид. лит., 1982. – 424 с.
16. *Андрійко О.Ф.* Державний контроль : організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 300 с.
17. *Советский энциклопедический словарь / М.С. Гиляров, А.А. Гусев, И.Л. Кнунянц ; под ред. А.М. Прохорова.* – 3-е изд. – М. : “Сов. Энциклопедия”, 1984. – 1600 с.
18. *Ровинский Н.Н.* Финансовый контроль в СРСР / Н.Н. Ровинский. – М. : Госфиниздат, 1947. – 105 с.
19. *Калюга Є.В.* Фінансово-господарський контроль у системі управління : монографія / Є.В. Калюга. – К. : ЦУЛ, 2002. – 306 с.
20. *Стоянова Н.М.* Державний фінансовий контроль в Україні (теорія та практика) : монографія / Н.М. Стоянова. – Одеса : Юрид. акад., 2004. – 136 с.
21. *Дружинин В.Н.* Совершенствование правового регулирования налогового контроля в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / В.Н. Дружинин. – М. : Московский государственный институт международных отношений (университет), 2004. – 212 с.
22. *Кузнеченкова В.Е.* Налоговый процесс : теория и проблемы правоприменения : монография / В.Е. Кузнеченкова. – М. : ПолиграфОпт, 2004. – 506 с.
23. *Кучеров И.И.* Налоговый контроль и ответственность за нарушения законодательства о налогах и сборах / И.И. Кучеров, О.Ю. Судаков, И.А. Орешкин. – М. : Центр ЮРИнфор, 2001. – 256 с.
24. *Бюджетный кодекс Украины : Закон Украины від 08.07.2010 р. № 2456 // Відомості Верховної Ради України (ВВР).* – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

25. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939-ХІІ в редакції Закону України “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” від 16.10.2012 р. № 5463 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 13. – ст.110.

26. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.03 р. № 436 // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18–22. – ст. 144.

27. Про затвердження Порядку проведення Державною фінансовою інспекцією, її територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 серпня 2004 р № 1017 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 32. – Ст. 2144.

28. *Сухарева Л.О.* Аудит ефективності використання бюджетних коштів: протиріччя формування понятійного апарату / Л.О. Сухарева, Т.В. Федченко // Фінанси України. – 2006. – № 8. – С. 125–131.

29. *Жирна Ж.А.* Концепція побудови цілісної системи державного аудиту / Ж.А. Жирна // Вісник Університету банківської справи НБУ. – 2010. – № 3. – С. 292–296.

30. *Аренс Э.А.* Аудит / Э.А. Аренс. – М. : Финансы и статистика, 1995. – 558 с.

Отримано 13.10.2014

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА.

УДК 342.8 (477)

**В.К. Гришук,**  
д.ю.н., професор,  
член-кореспондент НАПрН України

### ТЕОРЕТИЧНІ КОНЦЕПТИ СУЧАСНИХ РЕФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

*Розглянуто теоретичні питання щодо вдосконалення політичної системи України, зокрема, питання державного устрою, законотворчості всеукраїнського референдуму, оптимізації повноважень Президента України, структури і правових засад діяльності Верховної Ради України, а також концептуальні підходи щодо створення Кодифікаційної Комісії України.*

**Ключові слова:** державний устрій, законотворчість, законодавча діяльність, виборча система.

*Рассмотрены теоретические вопросы совершенствования политической системы Украины, в частности, вопросы государственного устройства, законотворчества, всеукраинского референдума, оптимизации полномочий Президента Украины, структуры и правовых основ деятельности Верховной Рады Украины, а также концептуальные подходы к созданию Кодификационной Комиссии Украины.*

**Ключевые слова:** государственное устройство, законотворчество, законодательная деятельность, избирательная система.

*Theoretical statements for the improvement of the political system of Ukraine are considered, in particular, the issues of the state order, the law making, pan-Ukrainian Referendum, the optimization of the authorities of the President of Ukraine, the structure and legal principles of the Verkhovna Rada of Ukraine activities, as well as the conceptual approaches, related to the creation of the Codification Commission of Ukraine.*

**Keywords:** state order, lawmaking, legislation activities, election system.

Революція гідності, що відбулася в Україні, відкрила нові можливості для реформування політичної системи України. Водночас слід констатувати складність політичної і економічної ситуації в Україні із причин суб'єктивного і об'єктивного характеру. У спадок від попередників новообраному Президентові України та новому Кабінету Міністрів України залишилися розбудовані на корупційно-бюрократичних засадах неефективні економіка і державнополітична система суспільства. Причому остання обставина, як виражається, є визначальною. Вона є істотним, потужним гальмом реформації економічної системи. Нині вже очевидно, що "косметичним ремонтом" тут не обійтись, бо це нічого не змінить. Потрібна радикальна, системна, сутнісно-організаційна і негайна реконструкція механізму основних засад управління державою і суспільством. Лише такий підхід дозволить докорінно раціоналізувати всі сфери суспільного життя, змінити долю країни, вивести її на прогресивний шлях розвитку.

*Метою дослідження є вироблення оптимально-раціональних пропозицій щодо реформування політичної організації суспільства через удосконалення конституційного устрою України.*

У юридичній літературі окремим питанням цієї проблематики присвячено численні наукові праці. Однак комплексного, всебічного аналізу проблем щодо співзвучних сучасному стану викликів реформаційних процесів не здійснено. Тим більше, відсутні пропозиції щодо радикальної зміни політичної організації українського суспільства з метою забезпечення його поступального, прогресивного розвитку.

“Перезавантаження” влади не зможе, як видається, дати очікуваних результатів, якщо воно здійснюватиметься на старих “напіврадянських” правових засадах. Наприклад, нові вибори Верховної Ради України проведено на старих правових засадах, що не призвело до істотної зміни її якісного складу. Значна кількість народних депутатів попередньої Верховної Ради знову обрані до нового її складу. Крім того, обрано низку народних депутатів, котрі, як вбачається, не наділені яскраво вираженою проукраїнською ментальністю.

З огляду на причини ситуації, що склалась, пропонується бачення послідовних кроків на цьому шляху у вигляді таких, незвичних для широкого загалу, нестандартних концептуальних тез.

Необхідна **реструктуризація (демонополізація) законодавчої влади** та перехід до **законотворчого плюралізму** створення **механізму законодавчих рівноваг**, що послужить подальшій реалізації конституційних принципів народовладдя, стане додатковою гарантією стабільності законодавчої діяльності, а отже, і стабільності влади та суспільства. У цьому контексті, на нашу думку, є можливим бачення трьох суб'єктів законотворчості: а) Всеукраїнський референдум; б) Президент України; в) Верховна (в можливій перспективі – Національна, Народна) Рада України.

Кожен з цих суб'єктів може урівноважувати іншого, виконуючи свої повноваження. Очевидно, що в цьому випадку можна говорити не про президентську, парламентську, президентсько-парламентську, парламентсько-президентську республіку, а, з урахуванням того, що буде сказано далі, – про **народну республіку**. І, головне, – виключається можливість, коли суспільство може стати заручником перманентної парламентської кризи.

**Всеукраїнський референдум.** У сучасних державах північної частини Європи дедалі частіше використовується референдум як безпосередній інструмент народовладдя, здатний, зокрема, гармонізувати множину суспільних інтересів, коригуючи, урівноважуючи, таким чином, позицію Верховної Ради України з тих чи інших суспільно значимих питань.

Важливе значення інститут Всеукраїнського референдуму матиме також для ефективного забезпечення виконання своїх функцій Президентом України, Кабінетом міністрів України, Конституційним судом України.

**Відповідно до статей 5 та 38 Конституції України, Всеукраїнський референдум слід наділити законодавчими повноваженнями шляхом прийняття на Всеукраїнському референдумі Закону “Про Всеукраїнський референдум в Україні”.**

Про організацію проведення Всеукраїнського референдуму Президент видає указ. Верховна Рада України приймає спеціальну постанову. А для проведення Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою необхідна відповідна кількість підписів громадян і рішення Центральної виборчої комісії. Прийняті на Всеукраїнському референдумі закони доцільно підписувати Президентіві України та Голові Центральної виборчої Комісії.

Ці закони повинні мати статус **конституційних законів**, наділених **найвищою юридичною силою** в ієрархії законів. З урахуванням необхідності **логічно-послідовного підходу щодо прийняття конституційних законів до числа першочергових**, якщо розглядати бажаний максимум, можна віднести такі з них: 1) “Про владу в Україні”; 2) “Про Президента України”; 3) “Про Народні Збори України”; 4) “Про Верховну Раду України”; 5) “Про Державну Кодифікаційну комісію України”; 6) “Про Кабінет Міністрів України”; 7) “Про суд і судівництво в Україні”; 8) “Про органи охорони правопорядку в Україні”; 9) “Про оборону України”; 10) “Про місцеве самоврядування в Україні”; 11) “Про вибори в Україні”; 12) “Про правотворчість в Україні”.

Власне, через конституційні закони, народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може визначати принципи організації того чи іншого органу, наділити його відповідною компетенцією, повноваженнями, визначати процедурні питання певного виду діяльності, які ніхто, крім нього, не матиме можливості змінити.

**Конституція України.** Теоретично, в правовому полі, Конституція України може бути прийнята:

1) **Всеукраїнський референдум.** Варіант прийняття Конституції України на Всеукраїнському референдумі є **найбільш вигідним**. Він забезпечить **найбільш можливо високу її юридичну силу**. У цьому випадку, вочевидь, немає необхідності в наявності надто широкого інституту конституційних законів. Верховна Рада України, таким чином, не зможе вносити зміни до Конституції України, що також може забезпечити її відносну стабільність, а отже, і стабільність та ефективність системи влади, стабільність і керованість політичної ситуації в державі в цілому.

2) **Верховна Рада України.** При такому підході Конституція України має відповідати названим вище **конституційним законам** як законам найвищої юридичної сили, оскільки вони прийняті безпосередньо народом. За такого варіанту, **Конституція України матиме другу за значимістю юридичну силу** в системі нормативних актів держави. Зміни та доповнення до конституційних законів, зрозуміло, можливо буде вносити лише через Всеукраїнський референдум. Верховна Рада України, як уже зазначалося, не матиме такого права, що сприятиме відносній стабільності Конституційних Законів, а отже, і стабільності та ефективності системи влади, стабільності політичної ситуації в державі в цілому;

**Закон “Про референдум в Україні”** має легалізувати законодавчу владу народу. Не Верховна Рада України має визначати законодавчі і владні повноваження всіх гілок державної влади. Народ як суверен, єдине джерело державної влади, уповноважений визначати у названих вище конституційних законах чи відразу у Конституції України, **всі принципи організації системи органів влади в державі, їх повноваження, і в першу чергу, також повноваження Верховної Ради України**. Такий підхід, як уже зазначалося, дозволить стабілізувати правове регулювання на цьому найвищому рівні, чітко виробити межі законодавчих повноважень названих вище трьох суб’єктів законотворчої діяльності, а відтак, і нормалізувати суспільне життя в цілому, запобігти колапсу влади в умовах можливої парламентської кризи.

Скептики твердять, що народ нібито нездатний приймати закони, йому важко розібратися в складних хитросплетіннях механізму правового регулювання, але те ж саме можна сказати і про Верховну Раду України, де майже немає кваліфікованих депутатів-юристів. По-друге, а чи потрібно в Конституційних Законах чи Конституції виписувати найдрібніші деталі правового регулювання? Очевидно,

що ні. В них мають міститися зрозумілі для всіх **принципи регулювання** тих чи інших суспільних відносин. По-третє, а чи дійсно народ перебуває в такому стані? Його інтелектуальний державницький потенціал, як засвідчив Майдан, достатньо високий. І ще одне – потрібен спеціальний державний орган – **Кодифікаційна Комісія України** (див. далі), яка була б здатна розробляти зрозумілі і якісні закони, що, без сумніву, сприятиме усуненню суперечностей та прогалин у правовому регулюванні, посиленню ефективності державної влади на шляху реформаційних процесів.

**Президент України.** Президентові України, як уже зазначалось, слід надати право видання указу про призначення Всеукраїнського Референдуму.

За Президентом України необхідно залишити право внесення до Верховної Ради України проектів Законів України, які повинні бути розглянуті у першочерговому порядку **впродовж одного її робочого тижня**.

Президента України потрібно в умовах можливої парламентської кризи наділити правом видання указів, які регулюватимуть питання у певній сфері суспільних відносин, за винятком питань, регулювання яких віднесено до компетенції Всеукраїнського референдуму. Ці Укази Президента України мають діяти до того часу, доки Верховна Рада України прийме Закон з цього питання і коли він набуде чинності. Це забезпечить безперервність законодавчого процесу, оперативність реагування законодавчої влади на назрілі інтереси і потреби суспільного розвитку, а отже, і ефективність реформаційних процесів.

Такі Укази Президент України повинен мати право видавати також у тому випадку, коли виявиться, що діяльність Верховної Ради України буде заблокована. **Суспільні процеси в ситуаціях можливої парламентської кризи повинні розвиватися в правовому полі, яке забезпечить Президент України.**

Президент України, як уже зазначалося, має підписувати Закони України, прийняті Всеукраїнським референдумом, Верховною Радою України. У випадках, коли прийнятий Верховною Радою України Закон не відповідатиме, суперечитиме конституційному законові, Конституції України, міжнародному праву або коли він міститиме істотні прогалини в правовому регулюванні чи суперечливі положення, Президент України відмовляє у його підписанні і повертає до Верховної Ради України зі своїми зауваженнями для доопрацювання і наступного розгляду.

**Варіант:** Президент надсилає цей закон до Державної Кодифікаційної комісії для висновку щодо відповідності прийнятого Верховною Радою закону: конституційному законові, Конституції України, міжнародному праву, правилам законодавчої техніки. За наявності згаданих вище невідповідностей суперечностей, викладених у висновку Державної Кодифікаційної Комісії, Президент повертає такий закон, разом з цим висновком, до Верховної Ради для доопрацювання і наступного розгляду.

Таким чином, у випадку запровадження наведених вище принципів Президент матиме реальні можливості для забезпечення зі свого боку безперервності і ефективності законотворчого процесу з метою оперативного правового реагування на виклики прогресивного розвитку держави і суспільства.

**Верховна Рада України.** В Інтернеті та інших засобах масової комунікації, в наукових джерелах висловлено чимало істотних претензій до організації та діяльності Верховної Ради України. Зокрема, що вона: а) є необґрунтовано великою за чисельністю, а кошти держави в умовах кризових явищ обмежені. В США, наприклад, на 314 мільйонів населення, 435 осіб – депутати у палаті представників та 100 осіб – у Сенаті. У Російській Федерації на більш ніж 143 мільйони населення – 450 осіб у Державній Думі, та 166 осіб у Раді Федерації.

Федеративна Республіка Німеччина – 622 особи в Бундестазі, та 69 осіб у Бундесраті за чисельності населення 83 мільйони. **“Перебір” кількості депутатів в Україні на 46 мільйонів населення є очевидним**, не кажучи вже про фактор фінансової спроможності української держави; б) діє неоперативно в часі, маючи надмірно забюрократизовану процедуру прийняття законів – кілька їх читань, а тому законодавство нерідко відстає від потреб розвитку суспільства; в) є непрофесійною за якісним складом народних депутатів – відсутність, як правило, належної юридичної освіти, професійного досвіду застосування права, високих моральних якостей; г) використовується окремими народними депутатами як “схованка” від можливих переслідувань за протиправну діяльність; служить окремим народним депутатам надійним щитом для збереження і примноження майнових статків, нерідко набутих нечесним чи незаконним шляхом; д) за морально-етичною поведінкою окремих народних депутатів, як під час проведення засідань Верховної Ради, так і поза межами Верховної Ради, не відповідає цивілізованому уявленню про орган державної влади, тим більше законодавчий; е) має місце низький рівень участі ряду народних депутатів в роботі Верховної Ради; є) перетворилася на політико-економічний клуб “за інтересами”, де **переважає політична демагогія**; ж) має у своєму складі **“вічних”** депутатів, які обиралися до Верховної Ради багаторазово, а ефекту їх роботи не видно; з) фактично **відмежувалася від народу** через прийняте нею ж законодавство. Народ не має реальної можливості впливати як на обраних ним народних депутатів, так і на діяльність Верховної Ради в цілому; і) періодично “впадає в кризовий стан”. Постає питання: **чому за все це повинен платити народ** та ще й в умовах, коли не вистачає коштів на елементарні потреби життя людини: медичне обслуговування і освіти?

Таким чином, сьогодні вже немає сумніву, що Верховна Рада України в сучасному організаційному кількісно-якісному варіанті є малокомпетентним, громіздким, заполітизованим, непрофесійним, неоперативним, суперечливим у своїх діях, невиправдано дорогим і малоефективним органом держави. Через це цього вона нерідко гальмує прогресивний розвиток всього суспільства. **Отже, сама ідея парламентаризму**, в особі такого варіанту Верховної Ради України, в такому її кількісно-якісному складі, а також з таким правовим статусом, формами і методами діяльності, як справедливо вбачається, **виявилася значним чином скомпрометованою**.

Сьогодні **правове становище** Верховної Ради України **гіперболізоване**, перебільшене самою Верховною Радою України – **“своя рука Владика”**. Вона необґрунтовано **домінує** над іншими гілками влади. **Розподіл повноважень між ними**, таким чином, розбалансований. **Гілки влади мають бути рівноправними в джерелі легітимності своїх повноважень**, які вони повинні отримати безпосередньо від носія суверенітету і єдиного джерела влади – народу через Конституційні Закони або через Конституцію України. Отже, між ними доцільно мати партнерські відносини, а не за принципом “старшого брата”. Відмінність між ними – лише за функціональними повноваженнями – кожна виконує свою ділянку роботи.

Верховна Рада України не повинна мати права **наділяти саму себе, а особливо інші гілки влади владними повноваженнями**, визначити свій і їхній правовий статус. Нині фактично інші гілки влади **певною мірою залежні від Верховної Ради України**. Вона є ніби **домінуючим центром** влади, що суперечить засадам поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову.



Президент України; Верховна Рада України – не менше як 2/3 голосами від її складу;

Президент України; Центральна виборча комісія.

3) Хто, на Вашу думку, має підписувати закон, прийнятий Всеукраїнським референдумом?:

Президент України і Голова Центральної виборчої комісії;

Голова Центральної виборчої комісії.

4) Чи вважаєте Ви, що Верховна Рада України має складатися з двох палат: Палати представників і Сенату?:

а) – так; б) – ні.

5) Яким, на Вашу думку, має бути кількісний склад Верховної Ради України?:

150 народних депутатів;

300 народних депутатів;

450 народних депутатів.

6) Скільки разів, на Вашу думку, одна і та ж особа може обиратися народним депутатом?:

1 раз;

2 рази;

без обмеження кількості разів.

7) Чи згодні Ви з тим, що кожна адміністративна область і Автономна Республіка Крим України має бути представлена в обох палатах Верховної Ради однаковою кількістю народних депутатів?:

а) – так; б) – ні.

8) Чи згодні Ви з тим, що кандидатом у народні депутати до Верховної Ради України може бути лише громадянин України, який постійно проживає на території України?:

упродовж останніх 20 років;

упродовж останніх 25 років;

9) Чи вважаєте Ви, що кандидатом у народні депутати до верхньої палати Верховної Ради України (Сенату) може обиратися лише громадянин України, який має вищу юридичну освіту і не менше 15 років правозастосовної практики чи наукової роботи?:

а) – так; б) – ні.

10) Чи вважаєте Ви, що кандидатом у народні депутати до нижньої палати представників Верховної Ради України (Палати представників) може обиратися лише громадянин України який має вищу юридичну освіту і не менше 15 років правозастосовної практики чи наукової роботи?:

а) – так; б) – ні.

11) Чи згодні Ви з тим, що кандидатом у народні депутати до Верховної Ради України не може бути громадянин України, який притягався до кримінальної відповідальності за умисні злочини?:

а) – так; б) – ні.

12) Чи вважаєте Ви, що вибори до Верховної Ради України за партійними списками є недоцільними, що партії повинні висувати своїх кандидатів у депутати безпосередньо у виборчих округах і там боротися за голоси виборців?:

а) – так; б) – ні.

13) Який орган держави, на Вашу думку, має приймати Конституцію України і вносити до неї зміни?:

Всеукраїнський референдум;

Верховна Рада України;

14) Як, на Вашу думку, повинен працювати у Верховній Раді України народний депутат?:

лише під час сесій Верховної Ради України, а в інший час – у виборчому окрузі;

постійно у Верховній Раді України.

15) На яких фінансових засадах має здійснюватись діяльність народного депутата?:

на безоплатній основі, за винятком витрат, пов'язаних з участю у сесіях Верховної Ради України;

на оплатній основі всієї депутатської діяльності.

16) Чи має, на Вашу думку, народний депутат користуватися правом депутатської недоторканності, а також відповідними соціальними пільгами?:

а) – так; б) – ні.

**Забезпечення якості, системності і узгодженості з чинним законодавством проектів законодавчих актів**, що виносяться на розгляд Верховній Раді України. На сьогодні склалася парадоксальна ситуація, за якої в державі відсутній єдиний орган, який би готував проекти законів, відповідав за їх якість. Ці проекти готують всі – **“кому не лінь”**, або ті, **“кому дуже потрібно”**. Найчастіше цей “тягар” падає на Кабінет Міністрів чи підпорядковані йому Міністерства, що не є їх функціональним завданням. Та й фахівців з повноцінною юридичною освітою там немає. Крім того, наслідком такої ситуації є так званий **“відомчий” підхід**, коли відомство намагається нав'язати своє, нерідко спонтанне, необґрунтоване, суб'єктивне, суперечливе бачення правового врегулювання суспільних відносин і нерідко не на користь громадян.

Часто, **окрилені “голим ентузіазмом”**, функцію підготовки законопроектів виконують народні депутати, котрі, як правило, або взагалі не мають юридичної освіти, або, якщо окремі з них і мають цю освіту, то не найвищого наукового рівня. В народі правильно кажуть, що **на “голому ентузіазмі”, без належного інтелекту, не поїдеш, а якщо й поїдеш, то недалеко**. Звідси – якість законів прямо залежить від якості Верховної Ради України, народних депутатів. Тому й не випадково **“маємо те, що маємо”** – часто низької якості, суперечливе, неефективне, заполітизоване, нерідко прийняте в інтересах економіко-політичних кланів законодавство, яке іноді викликає відомі соціальні конфлікти, гальмує соціальний розвиток.

Історичний досвід дає підстави стверджувати, що достатньо високий рівень якості законів може бути забезпечений **Державною Кодифікаційною Комісією**. **Найважливіші концептуальні підходи до розуміння ролі Державної Кодифікаційної Комісії України:**

1) Державна Кодифікаційна Комісія України – **єдиний державний орган**, який має бути наділений повноваженнями щодо **розроблення законопроектів** для їх розгляду на Всеукраїнському референдумі чи у Верховній Раді України.

2) Державна Кодифікаційна Комісія України **створюється** Президентом України;

3) Державна Кодифікаційна Комісія України **створюється у складі 40–50 державних кодифікаторів;**

4) **державним кодифікатором** може бути особа не молодша 40 років, яка є: громадянином України не менше 20 років, вільно володіє державною мовою, не притягалася до кримінальної відповідальності за вчинення умисного злочину, має високі моральні якості, має науковий ступінь доктора юридичних наук та вчене звання професора;

5) **рівень** соціально-побутового забезпечення державних кодифікаторів та гарантії їх діяльності мають бути на рівні сучасного забезпечення народних депутатів;

6) Державна Кодифікаційна Комісія України **діє на підставі** Закону України “Про Державну Кодифікаційну Комісію України”, який приймається на Всеукраїнському референдумі. Це надійно забезпечить її від можливого деструктивного впливу з боку Верховної Ради України, дозволить розробляти проекти законів, необхідних для держави, а не “на замовлення” економіко-політичних сил, що наявні у складі Верховної Ради України чи за його межами;

7) Державна Кодифікаційна Комісія України повинна **здійснювати свою роботу** відповідно до перспективного “Плану кодифікації законодавства України”, який складається на 5–10 років і затверджується Президентом України.

**Правом ініціювання** перед Державною Кодифікаційною Комісією України питання про розроблення **відповідних змін до чинного законодавства** повинні мати: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Національна академія правових наук України;

8) розроблений Державною Кодифікаційною Комісією України проект Закону, **разом з висновком** Національної академії правових наук України, має подаватися Президентові України, **який вирішує питання про його винесення** на Всеукраїнський референдум чи внесення на розгляд Верховної Ради України.

**Президент України має право повернути** проект Закону на доопрацювання зі своїми зауваженнями до Державної Кодифікаційної Комісії України.

9) депутати Верховної Ради України, розглядаючи внесений Президентом України Закон, **пропонують свої зміни до нього**. Такі пропозиції змін у концентрованому вигляді направляються Головою Верховної Ради України до Державної Кодифікаційної Комісії України для їх розгляду по суті.

**У випадку відмови** Державною Кодифікаційною Комісією України щодо врахування відповідної пропозиції щодо зміни законопроекту, вона **не може бути внесена повторно на її розгляд**.

10) рішення Державної Кодифікаційної Комісії України **не можуть** бути оскаржені в судовому порядку.

11) Державна Кодифікаційна Комісія України **не проводить** офіційного розгляду скарг звернень та подань тощо.

**Концептуальні підходи** правового врегулювання щодо розроблюваних Державною Кодифікаційною Комісією України, згідно з “Планом кодифікацій законодавства України” (**варіант:** “Плану законодавчих робіт”), проектів законів можуть ініціюватися: 1) за дорученням Президента України; 2) за поданням: Голови Верховної Ради України, Уповноваженого Верховної Рада України з прав людини, Прем’єр-Міністра України, Голови Конституційного Суду України, Голови Верховного Суду України, Генерального Прокурора України, Національної академії правових наук України.

**Державний устрій.** Основні концептуальні підходи щодо його вдосконалення:

а) **категоричне заперечення** ідеї федералізації України;

б) **укрупнення** адміністративних одиниць. Як відомо, рівень бюрократизму і корупції прямо пропорційний кількості державних чиновників і обернено пропорційний можливостям держави забезпечити ефективний контроль за їх діяльністю. Вихід – скоротити кількість чиновників до розумних меж. Цьому може послужити:

1) **ліквідація областей**, об’єднання кількох областей **в край**, наприклад: Волинський край, Галицький край, Подільський край, Буковинський край, Ру-

синський край, Таврійський край, Кримський край, Полянський край, Шахтарський край, Степовий край, з розумним кількісним штатом чиновників.

За часів УНР була розроблена реформа поділу України на “землі”. Всі матеріали є у центральному державному архіві України. Вони можуть бути цікавими і корисними в частині обґрунтування такої реформи;

2) **ліквідація районів** через їх укрупнення і **утворення повітів** на території кожного краю – один повіт з трьох-чотирьох районів з розумно численним штатом чиновників;

3) **ліквідація сільрад і утворення волостей** – одна волость з п’яти сільрад з розумно численним штатом чиновників;

4) **запровадження** в кожному селі виборної посади сільського голови або старости, який діє на безоплатній основі.

в) якщо вже насправді економити гроші бюджету, то доцільно, на нашу думку, здійснити **скорочення кількості надуманих міністерств і різного роду державних комітетів**, ефективність роботи яких, м’яко кажучи, сумнівна, бо їх вплив на розвиток суспільних процесів ніякий, а затрати з державного бюджету доволі вагомі. Слід погодитись, що в умовах гострого дефіциту бюджетних коштів, треба економити. Логіка підказує, що в таких умовах можна, наприклад, **дозволити в Україні наявність таких міністерств**: міністерство економіки, міністерство освіти (**але не науки, бо наука не сприймає команд, вона в системі Академії наук України**); міністерство оборони; міністерство внутрішніх справ; міністерство закордонних справ; міністерство охорони здоров’я. Всі інші міністерства ліквідувати. Очевидно, є також необхідність скорочення чисельності штату міністерств до розумних меж.

Сьогодні, вочевидь, після проведення приватизації, зміни політичних пріоритетів на користь людей, настав час ліквідувати наведені вище рудименти тотального контролю за громадянами і територіями, що успадковані від командно-адміністративної системи. Змінився час, змінилися суть та функції влади, і тому потреба в них відпала. Необхідно широко розвивати місцеве самоуправління на безоплатній основі.

Отже, здійснення запропонованих вище реформ дозволить істотно скоротити витрати на утримання державного апарату, знизити поширення бюрократизму і корупції.

Окреслені вище окремі тези-думки є результатом роздумів автора як правознавця про наболіле. Окремі з них, звичайно, “підігріті” певною мірою політичною ситуацією останніх місяців в Україні. І ще одне – не всі вони можуть бути вирішені водночас. Філософські категорії часу і простору, як відомо, оминати не можна. Відомо ще з часів Римської імперії, що “Periculum in mora” – “зволікання смерті подібне”, хоча, з іншого боку, – “Festina lente” – “поспішай повільно”. Треба знайти між ними “золоту середину”.

Хотілося б, щоб ці тези-думки стали предметом поглибленого, творчого осмислення зацікавлених осіб і державних структур та сприяли активізації відповідної державотворчої діяльності.

Отримано 03.09.2014

## ПРОБЛЕМИ ОСВІТИ ТА ПРОФЕСІЙНОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 378:159.9

**П.П. Підюков,**  
доктор юридичних наук, професор  
**О.С. Дронова,**  
кандидат психологічних наук  
**С.Л. Мазур,**  
**Є.О. Варлакова,**  
кандидат психологічних наук  
**Т.В. Бобко**

### ПРОБЛЕМИ ПСИХОЛОГІЧНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ ТА АДАПТАЦІЇ КУРСАНТІВ, ПЕРЕВЕДЕНИХ НА НАВЧАННЯ ДО ВНЗ МВС ІЗ ЗОНИ АТО

*Стаття присвячена психологічним проблемам і особливостям адаптаційного та реабілітаційного процесів у роботі з курсантами 2-4 курсів, переведеними на навчання до НАВС із зони АТО. Проаналізовано шляхи їх первинної психологічної реабілітації та адаптації, обґрунтовано необхідність проведення систематичної й цілеспрямованої психологічної роботи з кожним курсантом, розроблено відповідні науково-методичні рекомендації й поради командирам, вихователям та науково-педагогічному складу щодо реалізації запропонованих заходів.*

**Ключові слова:** психологічна реабілітація, адаптація, курсанти, командири, науково-педагогічний склад, індивідуальна психологічна допомога, АТО.

*Статья посвящена психологическим проблемам и особенностям адаптационного и реабилитационного процессов в работе с курсантами 2-4 курсов, переведенными на учебу в НАВД из зоны АТО. Проанализированы пути их первичной психологической реабилитации и адаптации, обоснована необходимость проведения систематической и целенаправленной психологической работы с каждым отдельно взятым курсантом, разработаны соответствующие научно-методические рекомендации и советы командирам, воспитателям и научно-педагогическому составу по реализации предложенных мероприятий.*

**Ключевые слова:** психологическая реабилитация, адаптация, курсанты, командиры, научно-педагогический состав, индивидуальная психологическая помощь, АТО.

*Paper is dedicated to the psychological aspects of an adaptation and rehabilitation processes while teaching 2-4 year cadets transferred for training from area of the ATO (anti-terrorist operation). There are analyzed primary psychological rehabilitation and adaptation ways, the necessity of psychological work with each cadet is grounded. Several scientific methodological recommendations for commanders, leaders, educators, scientific and teaching staff are developed in studying of the transferred cadets for the implementation of the proposed measures.*

**Keywords:** *psychological rehabilitation, adaptation, cadets, commanders, scientific and teaching staff, individual psychological support, ATO.*

Україна нині дедалі активніше робить реальні кроки на шляху до євроінтеграції, повсякденно доводячи світовій спільності незмінність обраного курсу і незворотність цього процесу. Певною мірою реалізації поставленої мети заважають відомі всім події, що відбуваються останнім часом на Сході країни. Значна частина громадян змушена зі зброєю в руках захищати суверенний цивілізований вибір нашої нації від терористичної навали. Тисячі мешканців тимчасово окупованих територій Донецької і Луганської області вимушені покинути домівки, роботу і навчання, мігруючи до інших регіонів держави, шукаючи захисту від сепаратистського свавілля і беззаконня, цинічного насилля і ганебних тортур з боку окупантів. Зазначені причини спонукали тимчасово перервати навчання і курсантів 2–4 курсів Луганського державного університету внутрішніх справ та Донецького юридичного інституту МВС України, яких рішенням керівництва Міністерства внутрішніх справ було організовано переведено для продовження з 1 вересня цього року навчання за обраними спеціальностями до Національної академії внутрішніх справ.

На сьогодні для НАВС проблема адаптації та реабілітації курсантів, переведених із відомчих вузів Донецької та Луганської областей, є дуже актуальною, яка потребує свого розв'язання на достатньому професійному рівні, зі створенням єдиної системи соціальної, психологічної та медико-психологічної реабілітації. Діяльність курсових командирів, молодших командирів і вихователів, психологів і науково-педагогічного складу має бути об'єднана, а їхні зусилля – максимально скоординовані. Також потребує вирішення питання щодо кваліфікованих кадрів у галузі психокорекції та надання психологічної експрес-допомоги, створення повноцінної матеріальної бази психореабілітаційної роботи.

Досвід психологічної роботи такого формату в Україні поки що відсутній, отже, і рекомендації щодо психологічної допомоги переведеним курсантам (як і іншим біженцям та переселенцям), як нам здається, необхідно створювати на основі досвіду інших країн з урахування менталітету українського народу. Саме такий підхід ми обрали, використавши також деякі наукові розробки вітчизняних та зарубіжних науковців [1–4].

З урахуванням того, що зазначені особи, не із власної волі чи ініціативи полишивши свої домівки, сім'ї, родичів і друзів, опинилися в нових для себе умовах задля не тільки продовження та завершення навчання, а й подальшого життя, служби в ОВС, програма їхньої реабілітації та адаптації повинна стосуватися не лише навчально-виховного процесу, а й охоплювати заходи реального впливу щодо їх емоційного і морального стану, подолання особистих переживань, можливих страхів, недовіри, тривоги тощо.

Необхідність проведення *первинної психологічної реабілітації* цих курсантів також зумовлена певними умовами та обставинами, зокрема:

- наростанням стресової напруги зі збільшенням тривалості АТО;
- великою ймовірністю і реальною психотравматизацією як самого курсанта, так і його сім'ї й близького оточення;
- відсутністю можливості повноцінного відпочинку і фізіологічного відновлення організму в умовах постійного стресу, переживань за рідних і близьких й т.ін.

У психологічній науці й практиці зазвичай визначають такі основні *напрямки психологічної реабілітації*:

- психологічна діагностика;
- психологічне освідчення;
- психологічна профілактика;
- психологічна корекція;
- психологічне консультування;
- соціально-психологічний тренінг;
- сімейна психотерапія.

*Психологічна реабілітація* повинна включати чотири ключові етапи:

**1. Діагностичний** – відбувається протягом вивчення характеру наявних у курсантів психологічних проблем, ступеня впливу цих проблем на їх психічне здоров'я і життєдіяльність. Завданнями вивчення психічного стану курсантів, які зазнали впливу отриманого стресу, є:

- визначення наявності, складу та вираженості виявлених негативних психологічних наслідків стресу;
- з'ясування причин їх виникнення та закріплення у свідомості курсанта;
- визначення кожному курсанту ефективних засобів володіння собою, незважаючи на негативні психологічні наслідки стресу;
- визначення доцільності використання тих чи інших методів психологічної допомоги для конкретно взятого курсанта;
- надання психологічної допомоги кожному з курсантів.

Процес здійснення діагностичної бесіди можливий за умови подолання комунікативного бар'єру, який виникає в курсанта через недовіру до всього нового у зв'язку з пережитим ним психотравмуючим досвідом.

Проведення діагностичної бесіди створює довірчі стосунки між командиром, вихователем, психологом та курсантом. Це дає змогу останньому відверто розповісти їм про те, що з ним сталося в психотравмуючих обставинах, що його тривожить, за що він хвилюється, чого боїться і т.п. Діагностичні бесіди дозволять глибше усвідомити те, що він пережив в психотравмуючих обставинах, як це вплинуло на нього, на стосунки з оточуючими, на навчання, на життєдіяльність та здоров'я. Повноцінне проведення діагностичної бесіди сприяє також психологічній підготовці до подальшої участі (якщо це необхідно) в реабілітаційній роботі з курсантом.

**2. Психологічний** етап реабілітації передбачає цілеспрямоване використання конкретних методів впливу на психіку кожного з переведених курсантів.

**3. Реадаптаційний** етап здійснюється переважно при необхідності проведення специфічної реабілітації.

**4. Етап супроводу** включає спостереження за курсантом, консультування його в разі потреби, надання йому додаткової психологічної допомоги після етапу психологічної реабілітації.

Основними *принципами проведення психологічної реабілітації та адаптації* є:

1. *Оперативність* – доцільність надання негайної психологічної допомоги протягом найкоротшого часу.

2. *Системність* – використання методів, що дозволяють здійснювати комплексний вплив з боку командирів і вихователів, психологів, науково-педагогічного складу на психіку курсантів, виходячи зі структури основних форм прояву в них негативних наслідків стресу.

3. *Гнучкість* – своєчасна зміна форм і методів психологічного впливу в залежності від психічного стану курсанта та умов проведення психологічної реабілітації.

4. *Багатоступеневість* – використання різних видів психологічної допомоги залежно від складності завдання, що вирішується в процесі реабілітації.

Посттравматичні симптоми мають негативний вплив на взаємовідносини курсанта з іншими, на його навчання і подальше ставлення до служби. Неконтрольований гнів, емоційне відчуження і нездатність належним чином спілкуватися з кураторами, керівниками, командирами, психологами – все це ускладнює стосунки між тими, хто зазнав травм (психологічних та фізичних) і тими, хто їх оточує.

Найкращим шляхом для реабілітації та адаптації курсантів, переведених до НАВС із зони АТО, є цілеспрямоване проведення з кожним із них індивідуальної психологічної роботи, яка дозволить:

- 1) усвідомити й осмислити ті події, які стали причиною наявного на цей момент психічного стану;
- 2) відслідкувати переживання, пов'язані зі спогадами про психотравмуючі події;
- 3) прийняти те, що сталося, як невід'ємну частину життєвого досвіду;
- 4) актуалізувати поведінку, необхідну для подолання негативних наслідків стресу і реадaptувати до змінених внутрішніх і зовнішніх умов життєдіяльності.

Кожен курсант має свій особистий досвід, свої страхи та свої особливості характеру. Не всі однаково реагують на одну й ту саму ситуацію. Для когось процес адаптації буде тривати місяць, а хтось не зможе адаптуватись до нових умов і за рік. Для того, щоб мінімізувати витрати часу для адаптації необхідно брати до уваги усі особисті якості і зміни в соціальних умовах життя. Для тих, хто потрапляє в більш прийнятні для себе умови, адаптація буде швидкою, адже до кращого звикаєш швидко. Тим, хто потрапив в менш прийнятні умови, – навпаки.

Адаптація курсантів багато в чому залежить і від *мотивації особистості*. Особистість, яка вмотивована досягти певних цілей у новому середовищі, допоможе собі і з адаптацією. Особистість, яка втратила мотивацію, не має цілей і думками залишається в минулому досвіді або повертається до нього, буде лише ускладнювати процес своєї адаптації.

Іншим аспектом адаптації переведених курсантів з Луганської та Донецької областей є *адаптація до нового соціального оточення* (своїх же однолітків-курсантів).

Особливість і складність курсантських груп 2–4 курсів полягає в тому, що це вже сформовані в основному колективи, в яких склалися певні правила і норми поведінки.

Групи, що сформовані лише з переведених курсантів, з точки зору створення кращих адаптаційних умов, доцільно доповнити іншими курсантами, які навчалися до цього в звичних для себе умовах. Це дозволить курсантам обмінюватися думками, досвідом, аналізувати й доходити консенсусу як щодо позитивного, так і негативного.

Переведений курсант повинен підлаштовуватися під діючі умови, в іншому випадку він може опинитися в нерівній боротьбі “один проти всіх”. Процес його адаптації в новому колективі залежить і від психологічного клімату групи, від того, наскільки цікаво, комфортно, безпечно почувається курсант під час занять, у ситуаціях взаємодії з товаришами, командирами і вихователями, з науково-педагогічним складом.

Для більш швидкої адаптації та налагодження позитивної взаємодії між курсантами, командним та науково-педагогічним складом можуть бути проведені

тематичні зустрічі та тренінги. Масові заходи, такі як КВК чи спільний концерт силами групи, курсу, допоможуть відволіктися від реальних страхів та пережитих невдач, знайти близьких за духом товаришів, які, в свою чергу, створять сприятливі адаптаційні умови.

Крім адаптації в новому колективі, курсанту доведеться ознайомитись з новим науково-педагогічним складом. Це – досить нелегке завдання, адже кожен викладач, вихователь, куратор має свої особливості, не завжди такі, які приймаються окремою особистістю. До кожного викладача, його манери викладання та ставлення до курсантів потрібно буде шукати свій підхід, не дивлячись на те, що в НАВС переважає однаковий підхід до всіх курсантів.

Контакт викладача з курсантами буває логічним, психологічним та моральним. Логічний контакт – це контакт думки викладача і думки курсанта. Психологічний контакт залежить від зосередженості уваги курсантів у сприйнятті і розумінні викладеного матеріалу, і навіть у внутрішній мисленнєвій та емоційній активності. Моральний контакт забезпечує співробітництво викладача з курсантом як із майбутнім фахівцем. За відсутності цих контактів, наприклад в умовах конфлікту, пізнавальний процес буде або ускладнений, або взагалі неможливий. Тому науково-педагогічному складу необхідно уважно ставитись до своїх висловлювань, слідкувати за своєю поведінкою, жестами та мімікою, адже саме вони видають справжні почуття і настрої.

Ще однією умовою досягнення позитивного результату є застосування індивідуального підходу до кожного курсанта, про що свідчать дані різних психологічних досліджень щодо інтенсивності адаптаційних процесів. Вони визначають *три основні параметри, які сприяють швидкій та позитивній адаптації*:

- 1) рівень актуального розвитку особистості;
- 2) труднощі навколишнього середовища;
- 3) рівень особистої активності і цілеспрямованості.

Перші два параметри визначають величину адаптаційного бар'єру, який необхідно подолати. Рівень особистої активності і цілеспрямованості характеризує ту "силу", завдяки якій, якщо вона достатня, можливе подолання адаптаційного бар'єру, або ж виникає дистрес, якщо вона недостатня. Таким чином, успішне подолання адаптаційних бар'єрів можливе двома шляхами: зменшенням самого адаптаційного бар'єру і збільшенням адаптаційного потенціалу особистості. У випадках, коли адаптаційний потенціал особистості недостатній для успішного пристосування в новому середовищі і його не вдається розширити належним чином протягом відведеного для цього часу, виникає необхідність у психологічній допомозі.

Слід мати на увазі, що активна адаптація курсантів до нових умов навчання й виховання у середовищі НАВС не зводиться просто до прийняття ними діючих в Академії соціальних принципів і норм – вона вимагає від них гнучкості й ефективності сприйняття нових умов, а також здатності надавати умовам і подіям бажаний для себе напрямок, долати труднощі й перепони.

Вивчення наукових джерел дозволяють виокремити *8 основних порад*, які доцільно систематично доводити до свідомості кожного з переведених курсантів їх керівниками, вихователями, науково-педагогічним складом для відновлення психологічної стійкості:

1. *Підтримуйте зв'язок із близькими вам людьми.* Зв'язок із сім'єю та друзями допоможе зберегти спокій. Саме він дає соціальну підтримку та зміцнює психологічну стійкість курсанта.

2. *Допомагайте тим, хто потребує вашої допомоги.* Можна відволіктися від негативних новин, допомагаючи ближнім. Йдеться про добровільну роботу в громадських організаціях, допомогу тим, хто її потребує, наприклад, сім'ям військовослужбовців і біженців.

3. *Підтримуйте звичний напружений денний розпорядок.* Завжди потрібно дотримуватися ритму повсякденного життя як у навчанні, так і у вільний час, тому що дисципліна та порядок допоможуть відволіктись від труднощів, пережитих переживань. Варто планувати свій день.

4. *Займайтесь улюбленими справами, хоббі.* Заняття, до яких звик і які любляеш, дають відчуття стабільності навіть у той час, коли світ навколо здається хаотичним та ворожим.

5. *Не зловживайте переглядом новин.* Не можна багато часу відводити моніторингу повідомлень із зони АТО. Хоча це природньо – цікавитися новинами, щоб бути в курсі подій. Проте завелика кількість інформації може дестабілізувати. Намагайтеся не дивитися новини, що стосуються АТО, перед сном.

6. *Уявляйте бажаний кінцевий результат і йдіть до нього.* Під час виникнення надзвичайно стресової ситуації варто спробувати розглянути її в ширшому контексті, з довгостроковою перспективою. Війни закінчуються, зрештою, обставини також стрімко можуть змінитися.

7. *Будьте оптимістичними.* Оптимістичний і позитивний погляд дозволяє побачити хороше в житті, а це є неабиякою підтримкою навіть у важкі часи. Використовуйте вільний час, щоб виявити й оцінити позитивні сторони життя. Це розширить світогляд і допоможе позбутися стресу.

8. *Турбуйтеся про себе та своє здоров'я:* здорове харчування, фізкультура і спорт, достатня кількість сну і відпочинку і т.п. Це допоможе залишатися збалансованим і дозволить подолати стрес.

Психопрофілактичну роботу щодо наслідків соціальної дезадаптації переведених до НАВС курсантів доцільно проводити за таким механізмом.

1. Внаслідок комплексного впливу на курсантів цілої низки психогенних чинників, вона повинна здійснюватись у системі загальної психопрофілактичної роботи.

2. Суб'єктами системної психопрофілактичної роботи щодо подолання наслідків соціальної дезадаптації в межах своєї відповідальності повинні бути начальники навчальних підрозділів, їх заступники (помічники) по роботі з особовим складом, працівники кадрового апарату і психологічної служби НАВС, курсові командири й молодші командири, куратори й вихователі, командири навчальних груп і наставники, фахівці структурних підрозділів ННІ з психологічного забезпечення та охорони здоров'я.

3. Основою для здійснення заходів психологічної профілактики наслідків соціальної дезадаптації має бути ретельне збирання, аналіз та системне оцінювання психологічної інформації щодо зазначеної категорії перемінного складу.

4. Проведення суб'єктами психопрофілактичної роботи в межах визначених для них додаткових функціональних обов'язків необхідно починати з вивчення індивідуально-психологічних особливостей кожного з курсантів. Виявлення рівня їх загальної та спеціальної підготовки, особистісного адаптивного потенціалу, нервово-психічної стійкості, комунікативних здібностей, моральної нормативності, рівня особистісної тривожності, вияву акцентуацій характеру, соціально-демографічних характеристик – це надасть можливість оцінити перспективу успішності чи неуспішності адаптації курсанта до нових умов життєдіяльності та навчання.

5. Психологам НАВС належить регулярно отримувати психологічну інформацію про переведених курсантів як наведеними вище методами, так і шляхом здійснення їх систематичних психодіагностичних обстежень (моніторингу). Ці обстеження курсантів повинні здійснюватись для виявлення осіб, які мають відхилення від нормального процесу соціально-психологічної адаптації, з'ясування поточного психоемоційного стану, характеристик групової динаміки в загальному колективі курсантів (групи, курсу).

6. Керівники структурних підрозділів усіх рівнів у межах наданих повноважень повинні забезпечувати переведеним курсантам належний рівень соціально-побутових умов, які безпосередньо сприяють подоланню негативних наслідків дезадаптації. До таких умов належать:

- наявність приміщення для релаксації та можливість залишатися там на одинці;
- наявність можливості реального спілкування з рідними та близькими людьми (як безпосередньо, так і за допомогою засобів зв'язку);
- наявність реальної можливості отримання різноманітних позитивних вражень (ефективна організація дозвілля).

Узагальнюючи зазначене вище, можна зробити висновок, що адаптація та реабілітація курсантів, переведених із зони АТО, є необхідною складовою навчально-виховного процесу з урахуванням тих умов, що склалися в країні. Позитивний результат проведеної роботи можна буде констатувати у випадку формування в кожного з переведених курсантів певної системи психологічних знань щодо особливостей перебування в нових умовах діяльності, формування відповідної мотивації щодо подолання труднощів навчально-службової діяльності та формування особистісних навичок ефективної саморегуляції психічних станів і конструктивної поведінки в нових умовах.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ахмедова Х.Б.* Посттравматичні особистісні зміни у цивільних осіб, які пережили загрозу життю / *Х.Б. Ахмедова.* – К. : Питання психології, 2004. – № 3. – С. 102.
2. *Березовин Н.А.* Адаптація студентів к жизнедеятельности вуза: психолого-педагогические аспекты / *Н.А. Березовин.* – Минск : Выбранные научовья працы БДУ. – 2001. – С. 11–25.
3. *Бохонкова Ю.О.* Можливості корекції особистісних чинників соціально-психологічної адаптації / *Ю.О. Бохонкова.* – К. : Соціальна психологія. – 2005. – № 2. – С. 45–54.
4. *Лазебна О.Є.* Військово-травматичний стрес: особливості посттравматичної адаптації учасників бойових дій / *О.Є. Лазебна, М.Є. Зеленова* // Психологічний журнал. – 1999. – Т. 20. – № 5. – С. 63.

Отримано 23.09.2014

УДК 159.9.072

**Ю.В. Котляр,**  
кандидат психологічних наук,  
**С.В. Кушнар'ов,**  
кандидат педагогічних наук,  
старший науковий співробітник

## РЕСТАНДАРТИЗАЦІЯ ПСИХОДІАГНОСТИЧНОЇ МЕТОДИКИ FPI (ФОРМА В)

*У статті розкрито поняття стандартизації, рестандартизації та вимоги до їх проведення. Визначено норми виконання психодіагностичної методики FPI (ФОРМА В) для категорії працівників органів внутрішніх справ. Рестандартизацію проведено з метою удосконалення діагностичних та прогностичних можливостей даної методики.*

*Результати рестандартизації призначені для використання у практичній діяльності працівників служби психологічного забезпечення МВС України, в першу чергу при проведенні професійно-психологічного відбору та супроводження особового складу органів внутрішніх справ.*

**Ключові слова:** рестандартизація, психодіагностичні вимоги, середньонормативні значення.

*В статье раскрыто понятия стандартизации, рестандартизации и требования к ее проведению. Определены нормы психодиагностической методики FPI (ФОРМА В) для категории сотрудников органов внутренних дел. Рестандартизация проведена с целью улучшения диагностических и прогностических возможностей данной методики.*

*Результаты рестандартизации предназначены для использования в практической деятельности сотрудников службы психологического обеспечения МВД Украины, в первую очередь, при проведении профессионально-психологического отбора и сопровождении личного состава органов внутренних дел.*

**Ключевые слова:** рестандартизация, психодиагностические требования, средненормативные значения.

*Paper reveals the concept of standardization, restandardization and requirements for its implementation. Several standards of psychodiagnostic methods FPI (FORM C) for the employees of Internal Affairs bodies are defined. Restandardization is carried out for the improving of diagnostic and prognostic capabilities of this technique. The results of restandardization are intended for the use in the practical activities of the officers of psychological support of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, first of all, when carrying out professional psychological selection and support of a personnel of the bodies of Internal Affairs.*

**Keywords:** restandardization, psychodiagnostic requirements, medium normative values.

**Постановка проблеми.** Існуюча форма професійно-психологічного відбору, що базується на традиційному тестовому методі, не дозволяє якісно оцінювати та прогнозувати професійну поведінку кандидатів на службу в органи внутрішніх справ (далі – ОВС). Результатом цього є численні випадки звільнень внаслідок

дезадаптації, особливо молодих працівників ОВС, непоодинокі випадки порушення дисципліни і законності працівниками міліції. Базові критерії існуючої системи профвідбору (придатність-непридатність) запозичені з медицини і за своїм змістом спираються головним чином на суто психофізіологічні параметри. Водночас, поза увагою дослідників залишаються питання прогнозування соціальної та професійної діяльності працівника на основі більш глибокого вивчення соціально-психологічних складових особистості, типових патернів її поведінки в системі соціальних взаємодій, а також показників ціннісно-сислової сфери.

Нині особливо гостро постало завдання запровадження оновленої системи професійно-психологічного відбору в ОВС, яка б дозволяла з більшою ймовірністю виокремлювати насправді найкращих для роботи в МВС кандидатів і за рахунок цього загалом підвищувала б рівень надійності особового складу органів та підрозділів внутрішніх справ.

**Актуальність проблеми.** Служба психологічного забезпечення потребує, перш за все, якісного психодіагностичного інструментарію, створення або використання якого ускладнюється низкою проблем, що вимагають нагального вирішення.

По-перше, комплекс засобів професійної психодіагностики в системі МВС переважно був сформований ще в середині ХХ століття, а отже, потребує оновлення з урахуванням сьогодення.

По-друге, визначення нормативних показників більшості тестових методик проводилося на вибірці клінічного контингенту, що не може розповсюджуватися на інші категорії населення. Останнє є наслідком того, що велика кількість науковців – розробників тестів були лікарями (психіатрами) і створювали психодіагностичні тести під власні потреби клінічної практики.

По-третє, модифікація основних методик для системи МВС, яка б враховувала специфіку діяльності та особливості контингенту працівників ОВС, практично не проводилася. Тому методичний психодіагностичний комплекс, що використовується на сьогодні відомчими практичними психологами, потребує суттєвого перегляду, уточнення та корегування (і в аспекті рестандартизації зокрема).

Зважаючи на це, проведення рестандартизації методики FPI (форма В) для використання у роботі з персоналом органів та підрозділів внутрішніх справ є актуальним завданням, що покликано підвищити надійність психодіагностичного тестування в системі МВС.

**Постановка завдання.** Об'єкт дослідження – методика FPI (форма В), предмет – проведення рестандартизації методики FPI (форма В) на категорії працівників ОВС.

Мета роботи полягає у проведенні рестандартизації методики FPI (форма В) на категорії працівників ОВС.

Основними завданнями рестандартизації методики FPI (форма В) на категорії працівників ОВС є:

- уніфікація *процедури проведення* методики FPI (форма В);
- визначення *норм* виконання тесту, співставлення їх із запропонованими у оригіналі методики та внесення відповідних коректив (за необхідності);
- дотримання однаковості *оцінки та інтерпретації* результатів тестування.

Методика FPI – це Фрайбургський особистісний опитувальник (Das Freiburger Persönlichkeitsinventar, Freiburg Personality Inventory, FPI), створений для прикладних досліджень з урахуванням досвіду побудови та використання опитувальників 16PF, MMPI, EPI. Шкали опитувальника сконструйовані на основі результатів факторного аналізу і відображають сукупність взаємопов'язаних

факторів в тому числі і з вищезазначених методик. Даний опитувальник особливо популярний і найбільш часто використовується у німецькомовних країнах. У Німеччині найбільш застосовна модифікація FPI (форма R), в той час як на пострадянському просторі – FPI (форма B).

Особистісний опитувальник FPI (форма B) створений головним чином для прикладних досліджень, діагностики станів і властивостей особистості, які мають першорядне значення для процесу соціальної адаптації та регуляції поведінки.

Дослідження А.А. Крилова і Л.В. Куликова, присвячене діагностиці психічних станів і міжособистісних відносин, показало, що FPI (форма B) дозволяє робити оцінку цілого ряду важливих особистісних властивостей:

- рівня емоційної стійкості особистості;
- якостей комунікативної сфери особистості;
- екстра-інтроверсії.

Форма B відрізняється від повної форми меншою кількістю питань. Їх загальна кількість у формі B – 114. Питання сформульовані у вигляді тверджень, на які респондент повинен дати відповіді “так” або “ні”. Виключення становить перше питання, яке не входить до жодної шкали і має перевірочний характер. Шкали опитувальника I-IX є *основними*, або *базовими*, а X–XII – *похідними* (*інтегруючими*). Похідні шкали складені з питань основних шкал і позначаються іноді не цифрами, а літерами E, N і M відповідно. Всього форма B містить 12 шкал.

*Адаптації та модифікації.* Опитувальник FPI (форма B) був адаптований і модифікований у 1989 році А.А. Криловим і Т.І. Ронгинським за договором про наукове співробітництво з Гамбургським університетом. У цій роботі також брав участь угорський психолог Ф. Короді.

Рестандартизація передбачає виконання ряду послідовних етапів.

*Перший етап рестандартизації* психологічного тесту полягає у визначенні *однаковості процедури* тестування для всіх респондентів, що включає:

умови тестування (приміщення, освітлення, час проведення та інші зовнішні фактори);

зміст інструкції та особливості її пред'явлення (тон голосу, паузи, швидкість мовлення тощо);

наявність стандартного стимульного матеріалу та бланків для виконання тесту;

часові обмеження щодо виконання тесту (за наявності);

врахування впливу ситуаційних чинників на процес і результат тестування (втом, перенапруження опитуваного, погане освітлення, відсутність вентиляції, переривання тестування і т. ін.);

мотивація участі в тестуванні, вірогідність симуляції, дисимуляції, агравації, створення запобіжних засобів для протидії навмисному чи несвідомому викривленні результатів тестування респондентом;

врахування впливу поведінки фахівця-психолога на процес і результат тестування (схвальної, домінуючої, упередженої, формальної тощо);

врахування досвіду респондентів у тестуванні (первинне або повторне проходження процедури тестування).

*Другий етап рестандартизації* психологічного тесту передбачає забезпечення *однаковості процедури оцінювання* результатів тесту (стандартна інтерпретація та попередня обробка), що висуває певні вимоги до рівня підготовки та професіоналізму психолога, який здійснює процедуру тестування, зокрема:

кваліфіковане використання психометричного інструментарію;  
 уміння самостійно систематизувати та аналізувати отримані результати,  
 проводити їх обробку;

самостійне оцінювання ефективності методики, визначення втрати необхідного рівня надійності, при цьому вміння перевіряти власні гіпотези;

самостійне виявлення та вимірювання рівня мотиваційних викривлень, що обумовлюють фальсифікацію результатів тестування, коректне відсіювання недостовірних протоколів, статистичне фіксування прийнятного рівня достовірності;

чітке розуміння, що самостійне внесення модифікацій у методику (формулювання інструкції, окремих питань, послідовність пред'явлення стимульного матеріалу тощо) спричиняє втрату психометричної достовірності отриманих результатів і потребує щонайменше проведення її рестандартизації та визначення оновлених психодіагностичних властивостей.

*Третій етап рестандартизації* тесту полягає у визначенні норм виконання тесту, як еталону, порівняння результатів тестування з нормами, наведеними у тесті-оригіналі, та за необхідності – їх корегування. Особливо слід підкреслити, що норми повинні розроблятися з урахуванням певних показників (вік, стать, професія, місце проживання тощо).

Зауважимо, що в статті приведено лише результати за третім етапом. Стандартизований стимульний матеріал методики FPI (форма B) і інші матеріали (інтерпретація за шкалами, повні результати математичної обробки відповідей респондентів тощо) із за обмеженості формату статті, залишаються у автора і будуть опубліковані в окремій публікації.

**Основні результати.** Для експериментального дослідження психодіагностичних можливостей методики FPI (форма B) та її рестандартизації було використано результати опитування працівників органів внутрішніх справ за останні три роки, в розрізі служб (див. табл. 1). Для тестування були відібрані працівники ОВС у кількості 1943 особи, які, на думку практичних психологів відповідних підрозділів МВС, користуються повагою та мають високі морально-ділові якості. Тестування проводилось у всіх областях України.

Таблиця 1

**Кількість працівників органів та підрозділів внутрішніх справ, які брали участь у експериментальному дослідженні**

№ п/п	Назва служби	Кількість внесених результатів
1	Карний розшук	313
2	БНОН	61
3	ДСБЕЗ	212
4	Штаб - чергові частини	196
5	Слідство	303
6	Державна автомобільна інспекція	142
7	Науково-дослідні експертно-криміналістичні установи	129
8	Спеціальні підрозділи міліції (СРМ, Грифон, Сокіл)	122
9	Дільничні інспектори міліції	198
10	Патрульна служба	128
11	Інші (ІАЗ, КЗ, МЗ тощо)	139
РАЗОМ:		1943

Для вирішення питання відповідності базових норм методики FPI, а також коректності їх використання у роботі з працівниками міліції було проведено експериментальне дослідження. Зауважимо, що наведений у нашій роботі варіант використовується в системі психологічного забезпечення органів та підрозділів внутрішніх справ. Виходячи із зазначених авторами методики показників, середніми значеннями за всіма 12 шкалами вважається показник 5 балів, а середньоквадратичне відхилення має значення 1 бал. Тобто, коридор середніх значень за всіма шкалами методики становить 4-6 балів. Бали нижче та вище зазначеного коридору вважаються низькими та високими відповідно, незалежно від професійного або освітнього рівня респондента.

При переносі тестування у інше соціокультурне середовище (відмінне від зазначеного авторами при апробації методики), коридори низьких, середніх та високих балів можуть змінитися. Завданням дослідників (психолога) при цьому є аналіз особливостей нового соціокультурного середовища та, за необхідності, внесення відповідних змін у процес підрахунків отриманих результатів.

Для аналізу відповідних особливостей вибірки працівників ОВС, було проведено їх тестування. Отримані в ході психодіагностичного тестування оцінки заносились у програму Excel-2010, після чого були всебічно проаналізовані за допомогою різних статистичних інструментів, зокрема, дискрептивного, порівняльного та кореляційного аналізу.

В табл. 2 наведено середньонормативні показники за методикою FPI (форма В) отримані на загальній вибірці, а в табл. 3 – у різних підрозділах окремо.

Таблиця 2

**Статистичні показники психологічних характеристик отриманих в ході тестування працівників ОВС (загальна вибірка)**

показники/шкали	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Середнє	1,84457	3,206897	2,308286	3,354092	6,026763	6,618631	4,879053	2,903242	5,803911	5,579516	2,457025	6,266598
Станд.похибка	0,032359	0,04087	0,034589	0,040287	0,042385	0,042459	0,04107	0,046838	0,05053	0,038059	0,028931	0,039043
Медиана	1	3	1	3	6	7	5	3	6	6	2	6
Мода	1	1	1	1	5	8	5	1	8	6	2	8
Станд. Відхилення	1,42637	1,801537	1,524658	1,775851	1,868296	1,871572	1,81034	2,064587	2,227334	1,677602	1,275242	1,721001
Дисперсія	2,034532	3,245534	2,324581	3,153648	3,49053	3,502784	3,277331	4,262518	4,961015	2,814348	1,626242	2,961845
Ексцес	0,510257	-0,24125	-0,39928	-0,63968	0,054504	-0,41613	-0,0133	-0,77407	-0,8417	-0,40119	3,043662	0,098879
Асиметрія	1,360889	0,39096	0,75613	0,201564	-0,29833	-0,54887	-0,13694	0,71533	-0,27779	-1,4E-05	1,283145	-0,54032
Рів. надійності (95%)	0,063462	0,080154	0,067835	0,079011	0,083124	0,08327	0,080546	0,091858	0,099099	0,07464	0,056738	0,076571

Слід відмітити, що аналіз коефіцієнтів варіації, показників повної асиметрії та повного ексцесу (за Е.І. Пустильніковим та Н.А. Плохінським), виявив наявність закону нормального розподілу за всіма наведеними шкалами (первинними факторами). Відповідно, наявність нормального закону розподілу дає можливість використовувати стандартний набір статистичних методів програм Excel-2010 та SPSS.

Зауважимо, що порівняння результатів тестування за методикою FPI (форма В) у різних підрозділах органів внутрішніх справ не виявив статистично значимих відмінностей (середні значення достовірно не відрізняються). Таким чином, отримані середньонормативні показники для загальної вибірки можна вважати еталонними при тестуванні працівників на службу до всіх зазначених підрозділів органів внутрішніх справ.

Таблиця 3

**Середньонормативні показники за методикою FPI (форма В)  
для різних підрозділів органів внутрішніх справ**

№ пп		1		2		3		4		5		6		7		8		9		10		11	
		КР		БНОН		ДСБЕЗ		Штаб - Ч		Слідство		ДАІ		НДЕКЦ		СПМ		ДІМ		ПС		ІНШІ	
		сер.	відх.	сер.	відх.	сер.	відх.	сер.	відх.	сер.	відх.	сер.	відх.	сер.	відх.	сер.	відх.	сер.	відх.	сер.	відх.	сер.	відх.
1	I	1,5	1,2	2	1,4	1,7	1,4	2,1	1,6	1,8	1,4	1,8	1,4	2	1,5	1,7	1,3	1,8	1,4	2,5	1,3	2	1,5
2	II	3,2	1,8	3,5	1,8	3,3	1,8	3,2	1,8	3,5	1,9	3,2	1,8	3	1,8	3	1,8	2,9	1,9	3,2	1,6	3,2	1,7
3	III	1,9	1,3	2,2	1,3	2,1	1,3	2,4	1,5	2,2	1,5	2,4	1,6	2,7	1,7	1,8	1,2	2,2	1,4	3,7	1,6	2,6	1,5
4	IV	3,2	1,7	3,5	2,1	3,5	1,7	3,6	2	3,4	1,8	3,3	1,8	3,1	1,7	3,1	1,7	3,2	1,8	3,5	1,6	3,4	1,7
5	V	6,2	1,9	6,4	2	6,1	1,9	5,8	1,9	5,9	1,9	6,2	2	5,9	1,8	6,3	1,5	6,2	1,9	5,3	1,4	6	1,8
6	VI	6,7	1,8	6,3	2,1	6,6	1,9	6,7	1,9	6,8	1,9	6,4	1,9	6,4	2	6,7	1,8	6,3	2	7	1,7	6,9	1,9
7	VII	5	1,8	4,5	2	5,1	1,7	4,9	1,9	4,8	1,9	4,9	1,8	4,5	1,6	4,9	1,7	4,9	2,1	4,8	1,6	4,9	1,7
8	VIII	2,3	1,8	3,4	2,7	3,3	2,3	3,1	2,1	3,1	2,1	2,7	1,8	3,3	2,2	2,2	1,9	2,8	2,2	3,4	1,8	2,8	1,8
9	IX	5,9	2,2	6	2,4	5,7	2,3	6	2,3	6,2	2,1	5,6	2,2	6	2,3	5,5	2,5	5,4	2,3	5,5	1,7	5,7	2,1
10	X	5,6	1,6	5,6	2	5,3	1,7	5,7	1,9	5,6	1,7	5,8	1,6	5,2	1,6	5,4	1,5	5,4	1,5	6,2	1,6	5,8	1,7
11	XI	2,2	1,3	2,7	1,2	2,6	1,4	2,7	1,2	2,5	1,3	2,4	1,3	2,7	1,4	2,4	1,3	2,2	1,1	2,6	1,2	2,4	1,2
12	XII	6,6	1,7	6,2	1,7	6,1	1,9	6,1	1,7	6,2	1,7	6,5	1,9	6	1,9	6,3	1,6	6,6	1,7	5,7	1,1	6,4	1,7

Отримані середньонормативні показники на вибірці успішних працівників органів внутрішніх справ різних підрозділів та різних областей України свідчать про досить значне розходження “базових” та “емпіричних” оцінок за методикою FPI (форма В) (див. табл. 4). Для спрощення сприйняття та подальшого використання, у таблиці представлені округленні середні показники за всіма показниками.

Таблиця 4

**Порівняння середньонормативних показників отриманих в ході рестандартизації з наведеними у ключі методики FPI (форма В)**

№ п/п	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>ЕМПІРИЧНІ ДАНІ</b>												
<b>Середнє</b>	2	3	2	3	6	7	5	3	6	6	2	6
<b>Сер.кв.відх.</b>	1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2
<b>БАЗОВІ СТАТИСТИЧНІ ДАНІ</b>												
<b>Середнє</b>	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5
<b>Сер.кв.відх.</b>	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Виходячи з таблиці 4, зауважимо, що майже за всіма шкалами методики FPI (форма В) отримані відмінності між “базовими” оцінками та тими, що отримані внаслідок дослідження. Найбільшою мірою це стосується I, III, XI та VI шкал. Значні відмінності отримані також і за II, IV та VIII шкалами. Таким чином, за результатами проведеного дослідження із 12 шкал форми В опитувальника FPI, відповідають приведеним авторами методики середньонормативним показникам лише результати за VII (реактивна агресивність) шкалою.

З іншого боку, отримані відмінності є цілком очікуваними для середовища працівників ОВС, які мають високі морально-ділові якості та позитивні характеристики у професійній діяльності. Так, результати дослідження свідчать,

що за шкалою I (невротичність) середньогруповими оцінками для даної вибірки працівників ОВС є коридор 1–3 бали. Це свідчить про доволі низький рівень невротизації серед протестованих працівників ОВС. Оцінки вище 3 – в діапазоні від 4 до 9 балів слід вважати такими, що відповідають вираженому невротичному синдрому астенічного типу із значними психосоматичними порушеннями. Зауважимо, що до цього часу, при проведенні професійно-психологічного відбору в ОВС результат у 6 балів за даною шкалою вважається середнім показником (нормою).

Аналогічні результати отримані за шкалою III (депресивність). Середнє значення знаходиться в діапазоні 1–4 бали, а результати від 5 до 9 балів слід вважати характерними для психопатологічного депресивного синдрому.

За шкалою XI (емоційна лабільність) протестовані працівники ОВС виявили високі показники емоційної стабільності, самовпевненість та навички самоконтролю. Відзначимо, що для працівників ОВС середнім за цією шкалою вважається значення в 1–3 бали, а показники вище повинні оцінюватись як схильність особистості до частих коливань настрою, нестійкість емоційного стану, яка може проявлятися у підвищеній збудливості, дратівливості, недостатній саморегуляції, тощо.

За шкалою VI (врівноваженість), коридор середніх – оцінок 5–9 балів, що свідчить про високий рівень стресостійкості (захищеність від впливу стрес-факторів), оптимістичність та активність особистості.

Загалом можемо відзначити, що отримані результати є очікуваними і логічними – професійно-психологічний відбір кінець кінцем спрямований на виявлення психологічно стійких до служби в ОВС осіб і відсіву тих, чий психологічний профіль не дозволяє виконувати професійні обов'язки на високому рівні і в повному обсязі. Водночас, досліджувана вибірка складається із кращих працівників ОВС, що також сприяє виділенню найадаптивніших середньонормативних оцінок для служби в ОВС.

Таким чином, протестовані працівники ОВС утворюють окрему вибірку з іншими соціально-психологічними особливостями ніж ті, які виявлено при стандартизації методики FPI (форма B) її авторами. Отримані уточнені середньонормативні показники для загальної вибірки працівників ОВС можна вважати еталонними і використовувати саме їх у процесі професійно-психологічного відбору в ОВС до всіх зазначених вище підрозділів.

Водночас зауважимо, проведення рестандартизації методики є складним і довготривалим процесом, який передбачає поетапне здійснення та уніфікацію як самої процедури проведення (інструкцій, бланків обстеження, способів реєстрації результатів, умов проведення тестування), так і системи оцінювання, що здійснюється періодично (кожні 10–15 років) на репрезентативній вибірці осіб, стосовно яких планується використовувати методику.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Барко В.І. Психологія управління персоналом органів внутрішніх справ (проактивний підхід) : монографія. – К. : Ніка-Центр, 2003. – 448 с.
2. Малхазов О.Р. Психологія та психофізіологія управління руховою діяльністю : монографія. – К. : Євролінія, 2002. – 320 с.
3. Котляр Ю.В. Нові форми оцінки тісноти зв'язку ознак групових тенденцій курсантів / Ю.В. Котляр // Проблеми пенітенціарної психології і практики. – 2002. – Спец. вип. – С. 172–180.
4. Шмелев А.Г. Психодіагностика личностных черт / А.Г. Шмелев – СПб. : Речь, 2002.

Отримано 01.07.2014

УДК 159.9:343.6

Л. А. Кирієнко,  
О. В. Осадча

## ПСИХОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ СУЇЦИДАЛЬНОЇ ПОВЕДІНКИ

*У статті розкрито комплекс причин формування суїцидальної поведінки. Наведено фактори суїцидального ризику (соціально-демографічні, індивідуально-психологічні, медичні, природні). Розглянуто загальний механізм суїцидального процесу (передсуїцид, суїцид, постсуїцид). Представлено найбільш цілісну його модель, що враховує основні виміри (соціум, особистість, біологічні особливості): суїцидальний процес розгортається у часі на фоні біологічних схильностей під впливом соціальних і особистісних стресорів в умовах захисних факторів здебільшого соціального порядку.*

**Ключові слова:** суїцидальна поведінка, суїцид (самогубство), причини самогубств, фактори суїцидального ризику, етапи формування суїцидальної поведінки.

*В статье раскрыт комплекс причин формирования суицидального поведения. Приведены факторы суицидального риска (социально-демографические, индивидуально-психологические, медицинские, природные). Рассмотрен общий механизм суицидального процесса (предсуицид, суицид, постсуицид). Представлена наиболее целостная его модель, которая учитывает основные измерения (социум, личность, биологические особенности): суицидальный процесс разворачивается во времени на фоне биологических склонностей под влиянием социальных и личностных стрессоров в условиях защитных факторов преимущественно социального порядка.*

**Ключевые слова:** суицидальное поведение, суицид (самоубийство), причины самоубийств, факторы суицидального риска, этапы формирования суицидального поведения.

*Paper reveals several complex reasons of the formation of suicidal behavior. Suicide risk factors (socio-demographic, individual-psychological, medical, natural) are considered. General mechanism of suicidal process (presuicide, suicide, postsuicide) is examined. The most integrity model is presented, which includes the basic criterions (society, personality, biological features): suicidal process evolves over time against the background of biological inclinations influenced by social and personal stressors in the conditions of protective factors, mainly the social order.*

**Keywords:** suicidal behavior, suicide (self-killing), causes of suicides, suicide risk factors, stages of formation of suicidal behavior.

Дослідження феномену суїцидальної поведінки неможливе без з'ясування причин і механізмів її формування, оскільки лише завдяки розумінню сутнісної природи явища, його детермінант та внутрішньовизначальних процесів утворення можливе знаходження оптимальних шляхів вирішення проблеми та побудови ефективної системи профілактичних заходів.

**Причини самогубств** надзвичайно різноманітні, неоднозначні та неоднорідні. По суті, це все те, що їх викликає та обумовлює. Аналіз фактів свідчить, що на практиці самогубство рідко зумовлене однією причиною, найчастіше їх декілька, які у своїй сукупності утворюють певний системокомплекс (крім головної існують

також і другорядні). Важливо зазначити, що зв'язок “причина → самогубство” не є неминуче фатальним: певні причини за схожих обставин не обов'язково викликають деструктивні тенденції (і тим більше не у всіх суб'єктів). Зрозуміло й те, що одні й ті ж причини за неоднакових умов і обставин призводять до різних наслідків.

Крім того, важливо причину відрізнити від умови та приводу. Якщо причина – це те, що викликає певний наслідок, то *умови* є сукупністю факторів, які хоча й не породжують конкретних наслідків, проте виступають необхідною передумовою їх формування та розвитку, тобто супроводжують або сприяють причині. А *привід* – це поверхневий прояв причини; він також не породжує наслідок, а тільки служить зовнішнім поштовхом для запуску відповідного механізму, що призводить до цього наслідку. Причому приводом для здійснення суїциду може бути навіть малозначна подія.

Причин самогубства доволі багато. До числа *найбільш поширених причин* суїцидів відносять [1]:

- проблеми в особистому житті (нещасливе кохання; смерть близької людини; проблеми зі здоров'ям (тяжке психічне чи соматичне захворювання), тяжка депресія, спотворюючий дефект; довготривалі психотравмуючі ситуації у сфері міжособистісних відносин; публічне розголошення особистої інформації, компрометування, нанесення шкоди репутації; нерозуміння оточенням, самотність; проблеми на роботі, втрата роботи, крах кар'єри; матеріально-фінансові проблеми; невдалий соціальний досвід (соціальна ізоляція, невдачі у бізнесі));
- втома від життя, втрата сенсу та інтересу до життя;
- доведення до самогубства (цілеспрямоване цькування, наклеп, погрози, приниження; фізичні знущання, згвалтування, побої);
- вимушене самогубство (під загрозою болісної смерті або розправи з близькими родичами, за вироком суду (в деяких країнах: зокрема Китаї, Ірані, Іраку, Саудівській Аравії, США та ін.));
- побоювання покарання (страх осуду з боку рідних або суспільства);
- ідеологічні (політичні), неприйняття цінностей соціуму в цілому;
- військові самогубства (з метою нанесення шкоди супротивнику і/або уникнення полону);
- ритуальні самогубства (харакірі/сепуку, саті);
- релігійний фанатизм, бажання розпочати життя заново (для тих, хто вірить у реінкарнацію);
- наслідуване самогубство (після смертей відомих особистостей або за аналогією літературних персонажів – ефект Вертера<sup>1</sup> тощо.

Високий ризик суїциду відмічається у осіб із **депресивним станом**, адже у такому разі самогубство сприймається як порятунок від розпачу, безнадії, болісної незадоволеності собою, болю (особливо постійного), невиліковного або ізолюючого від суспільства захворювання (злаякісні пухлини, СНІД), безрадісної старості, похмурого і безнадійного майбутнього тощо.

Доволі часто самогубства пов'язують також із **втратою сенсу життя**. За сучасних умов, коли відбувається глобальна переоцінка усіх цінностей і руйнування традицій, дедалі виразніше виявляється хиткість, нестійкість

<sup>1</sup> **Ефект (синдром) Вертера** – масова хвиля наслідуваних суїцидів, які відбуваються після самогубства, широко висвітленого у ЗМІ. Цю закономірність виявлено у 1974–1975 роках американським соціологом Девідом Філіпсом, який досліджував хвилю самогубств, що прокотилася по всій Європі наприкінці XVIII століття і була спровокована поширенням роману Гете “Страждання юного Вертера” (звідси і пішла назва феномена).

людського буття, що породжує у людини відчуття малозначущості власного існування, відчуття внутрішньої порожнечі та безглуздості, зневіру, втрату сенсу, а відтак може призводити до важких наслідків, зокрема до самогубства.

Зведення рахунків із життям може бути і наслідком **розладу мислення** при психозі (хворі на шизофренію чують голоси, які наказують їм померти чи стверджують, що вони недостойні жити). Під впливом **токсичних або наркотичних речовин** людина може вистрибнути з вікна, будучи впевненою у своїй здатності ходити по повітрю або літати (хоча, враховуючи визначення суїциду<sup>2</sup>, два останні приклади по суті не можуть бути віднесені до випадків самогубства).

**Залежно від почуттів**, що стоять за суїцидальними діями, виділяють чотири основні причини самогубства:

- 1) *ізоляція* (почуття, що ніхто не розуміє, нікому не цікавий);
- 2) *почуття власної "незначущості"* (уражене почуття власної гідності, низька самооцінка, переживання некомпетентності, сором);
- 3) *безпорадність* (неможливість контролювати життя, відчуття, що нічого від тебе не залежить);
- 4) *безнадія* (коли майбутнє не передвіщає нічого доброго).

На визначальну роль **соціальних чинників** у скоєнні самогубств вказують більшість науковців: зазвичай погіршення соціальних умов (низький рівень і якість життя населення, соціальна нерівність і напруженість, дестабілізація суспільства, безробіття, інфляція, висока смертність, криміналізація тощо) підвищує ризик розвитку суїцидальної поведінки. Своєю чергою збільшення кількості самогубств є індикатором неблагополуччя суспільства.

Одночасно слід зауважити, що безпосередні причини, які штовхають людину на позбавлення себе життя, зазвичай, тісно пов'язані з її **найближчим оточенням** (сім'єю, близькими, друзями). Проте варто пам'ятати, що головною ланкою у вирішенні цього питання є сама людина, тільки від неї залежить, чи здасться вона під впливом тривалих травмуючих обставин, чи знайде сили та можливість їх подолати.

Детальний аналіз спеціальної літератури показав, що практично всіма дослідниками самогубство розглядається як наслідок **соціально-психологічної дезадаптації** особистості за наявності мікросоціального конфлікту. До того ж, суїцид становить лише один із варіантів поведінки людини в екстремальній ситуації, причому суїцидогенність ситуації не міститься в ній самій, а визначається індивідуальними особливостями суб'єкта, його життєвим досвідом, інтелектом, характером і стійкістю міжособистісних зв'язків. Соціально-психологічна дезадаптація як невідповідність організму та середовища може проявлятися різною мірою й у різних формах поведінкових і психоемоційних порушень. Наприклад, А. Амбрумова розрізняє лімітуючу (непатологічну) і трансформуючу (патологічну) дезадаптацію. Кожна з цих форм може бути парціальною (частковою) і тотальною (загальною) [2].

Узагальнення наведеного вище свідчить про наявність двох великих груп причин: зовнішніх (соціальних) і внутрішніх (особистісних).

1. **Зовнішні (екзогенні)**, пов'язані з результатами взаємодії людини з навколишнім соціумом, до яких належать:

<sup>2</sup> У змістовому розумінні суїцид (самогубство) означає *свідоме навмисне позбавлення себе життя*, тобто наявність усвідомлюваного наміру та конкретних дій (бездіяльності), що безпосередньо призводять до смерті.

- стресори особисто-сімейного характеру (нещасливе кохання, розчарування, сварка, зрада, розлучення, хвороба і смерть близьких тощо);
  - конфлікти суспільного характеру (з начальником, товаришами по роботі, організаційно-структурні та адаптаційні труднощі та ін.);
  - невдачі, пов'язані з кар'єрою чи навчанням, втрата роботи чи соціального статусу;
  - стреси, пов'язані з антисоціальною поведінкою (адміністративна або кримінальна відповідальність, побоювання покарання, переслідування або ганьби), зловживання алкоголем і наркотиками;
  - стресори тривалих екстремальних умов функціонування (шкідливі умови роботи, професійні захворювання, втрата працездатності, інвалідність);
  - матеріально-побутові та інші труднощі життєвих ситуацій та ін.
2. *Внутрішні (ендогенні)*, пов'язані із самою особистістю людини:
- біологічні схильності (психофізіологічні дані, темперамент, нейробиологічні механізми, генетичні фактори);
  - поганий фізичний стан (хронічні, соматичні захворювання, каліцтва);
  - фізичні недоліки (дефекти мовлення, особливості зовнішності, що суб'єктивно сприймаються як вади);
  - дисбаланс психічного стану, внутрішня суперечливість і конфліктність;
  - високий ступінь інтровертованості, низькі комунікативні здібності, що призводять до дезадаптації, та ін. [3].

Таким чином, з'ясування справжніх причин самогубства, точність їх визначення, а також врахування множинності аспектів і умов, що призводять до прояву деструктивних форм поведінки, становлять першочергове завдання системи профілактичної роботи відповідних служб, покликаних запобігти таким негативним наслідкам, і потребують їх подальшого ретельного вивчення.

**Фактори суїцидального ризику.** Змістовний аналіз наукової літератури показав, що певною мірою усі відомі фактори суїцидального ризику можна розділити на: соціально-демографічні, індивідуально-психологічні, медичні, природні [4, с. 372–424; 5].

### **1. Соціально-демографічні фактори.**

*Вік.* Суїцидальні акти зустрічаються практично у будь-якій віковій групі. Найчастіше суїциди здійснює молодь у віці *від 16 до 24 років*, що пов'язано з високими вимогами до адаптаційних механізмів особистості, які пред'являються саме в цьому віці. Другий пік суїцидальної активності припадає на вік *35–40 років*, для якого характерна зміна ієрархії цінностей, наявність проблем у професійній кар'єрі, що часто поєднуються з депресією. Для третього піку, що припадає на *45–50 років*, характерні депресивні стани, зумовлені погіршенням соматичного здоров'я, гормональною перебудовою, побоюванням власної непривабливості та неповноцінності, можливими подружніми зрадами чи розлученням. Четвертий пік суїцидального ризику припадає на людей похилого віку (*понад 60 років*): домінуючими причинами суїциду у цей період виступають страх самотності, почуття безпорадності перед старістю, гостре переживання смерті близької людини.

*Стать.* Жінки частіше здійснюють спроби самогубства, обираючи при цьому менш болісні та хворобливі способи, ніж чоловіки; однак у чоловіків суїцид частіше має завершений характер (співвідношення суїцидальних спроб у жінок і чоловіків становить 2–3:1).

*Освіта і професія.* Найчастіше суїциди вчиняють безробітні, а також особи з вищою освітою та високим професійним статусом. Найбільший суїцидальний ризик у лікарів, музикантів, юристів (у тому числі міліціонерів). Рівень па-

расуїцидів вищий серед осіб із середньою освітою та невисоким соціальним статусом.

*Місце проживання.* Зазвичай, кількість самогубств серед міських жителів помітно вища, ніж у сільській місцевості: виявлено прямо пропорційну залежність між щільністю населення і частотою самогубств.

*Сімейний стан і особливості внутрішньосімейних відносин* значно впливають на суїцидальний ризик. Міцні сімейні та соціальні зв'язки знижують імовірність суїциду. Одружені рідше скоюють самогубства, ніж неодружені, вдови та розлучені. Вищий рівень суїцидального ризику у бездітних, а також у тих, хто живе окремо від родичів. Ризик скоєння самогубства зростає у осіб, які виховувалися у сім'ях із несприятливим соціально-психологічним кліматом (зокрема це стосується дисгармонійних, ультимативних, консервативних, ізольованих сімей).

*Соціально-економічні фактори.* Статистично підтверджено, що у періоди воєн і революцій кількість самогубств значно зменшується, а під час економічних криз – збільшується. Привертає увагу і той факт, що частота самогубств прямо пропорційна ступеню економічного розвитку країни. Водночас зазначається, що самогубства трапляються як серед бідних, так і серед багатих, при цьому останні більш гостро реагують на фінансові втрати, пов'язані з кризою [6].

## **2. Індивідуально-психологічні фактори.**

Логічно передбачити, що особистісні та характерологічні особливості часто відіграють провідну роль у формуванні суїцидальної поведінки. Проте пошуки достовірно значущих зв'язків між окремими рисами особистості та готовністю до самогубства не дали результатів. Вирішальними щодо підвищення суїцидального ризику, ймовірно, є не конкретні індивідуальні характеристики, а ступінь цілісності структури особистості, “збалансованості” її окремих рис, а також зміст морально-етичних установок і уявлень. Доведено, що підвищений ризик суїциду характерний для дисгармонійних особистостей.

Водночас, психологи виділяють ряд *особистісних стилів суїцидентів*:

- *імпульсивний* (раптове прийняття драматичних рішень при виникненні проблем і стресових ситуацій, труднощі у висловленні емоційних переживань);
- *компульсивний* (установка в усьому досягати досконалості та успіху часто буває надміру ригідна і при співвіднесенні цілей та бажань з реальною життєвою ситуацією може призвести до суїциду);
- *ризикуючий* (балансування на межі небезпеки (“гра зі смертю”) приваблює і викликає приємне збудження);
- *регресивний* (зниження через різні причини ефективності механізмів психологічної адаптації, емоційна сфера характеризується недостатньою зрілістю, інфантильністю або примітивністю);
- *залежний* (безпорадність, безнадійність, пасивність, постійний пошук і необхідність сторонньої підтримки);
- *амбівалентний* (наявність одночасного впливу двох спонукань: до життя і смерті);
- *втікаючий* (втеча від кризової ситуації шляхом самогубства, прагнення уникнути психотравмуючої ситуації);
- *заперечливий* (заперечуються незворотні наслідки самогубства, що знижує контроль над вольовими спонуканнями і збільшує суїцидальний ризик);
- *гнівний* (складність виразити гнів стосовно значимих осіб, що викликає незадоволеність собою);
- *звинувачуючий* (переконаність у тому, що в проблемах, які виникають, неодмінно є чиясь або власна провина);

- *байдужий* (зниження рівня емоційних переживань);
- *занедбаний* (переживання порожнечі, смутку або глибокої скорботи);
- *творчий* (сприйняття самогубства як нового і прийняттого способу виходу зі складної ситуації).

Також науковцями виявлені певні *прогностичні психолого-психіатричні чинники суїцидальної поведінки*, до яких належать [7]:

- підвищена напруженість потреб, прагнення емоційної близькості, низька здатність до формування психологічних захисних механізмів, невміння послабити фрустрацію;
- імпульсивність, експлозивність (вибуховість) та емоційна нестійкість, підвищена сугестивність, безкомпромісність і відсутність життєвого досвіду;
- гіпореактивний емоційний фон у період конфліктів, ускладнення щодо зміни ціннісних орієнтацій;
- почуття провини і низька самооцінка.

Заслугує на увагу і такий перспективний підхід, як спроба узагальнити *психологічний портрет суїцидента*, для якого характерні:

- спрямованість на загальнолюдські соціально схвалювані цінності;
- висока значимість праці та професійного статусу;
- низький рівень самооцінки, невпевненість, відчуття власної малоцінності та слабкості при високій потребі у самореалізації;
- симбіотичність (потреба у позитивно забарвлених, “теплих” емоційних зв’язках, щирих стосунках, у розумінні та підтримці, емпатійність, сенситивність);
- високий рівень тривожності;
- труднощі вольових зусиль, низький больовий поріг;
- несаможиттєвість, залежність, пасивність, тенденція уникати вирішення проблем;
- аутоагресія як постійна форма прояву особистісних установок, тенденція до самозвинувачення, схильність до звуженого мислення;
- песимізм, світосприйняття сповнене безнадії, зневіри у краще майбутнє, схильність в усьому вбачати найгірше;
- зниження рівня оптимізму в ситуаціях ускладнення, фрустрації, стресу.

Жодна із зазначених ознак сама по собі не є абсолютним доказом суїцидальної поведінки. У той же час такі сигнали слід вважати найбільш загрозливими та небезпечними при їх поєднанні та повторенні, а це, відповідно, вимагає їх ретельної перевірки та аналізу з урахуванням контексту та особливостей ситуації, що склалася.

### **3. Медичні фактори.**

*Психічне здоров'я.* В теорії та науковій практиці суїциденти представлені такими діагностичними категоріями: 1) психічно здоровими; 2) особами з граничними психічними розладами; 3) психічно хворими.

Психічна патологія може проявлятися у депресії, алкоголізмі, залежності від інших психоактивних речовин, розладі особистості, шизофренії тощо.

У психічно хворих виділяють такі варіанти суїцидальної поведінки: а) *ситуаційний*, коли суїцидальні тенденції виникають внаслідок взаємодії психогенних і особистісних факторів, а психічне захворювання виступає в ролі патопластичного<sup>3</sup> фактору; б) *психотичний*, коли суїцидальні прояви зумовлені психопатологічними проявами хвороби і реакцією на них пацієнта; ситуаційні

<sup>3</sup> Психологічна форма перебігу психічної хвороби, що відрізняється від патогенетичної (біологічної) впливом зовнішніх обставин.

фактори мають другорядний характер і виступають у ролі каталізатора; в) *змішаний*, коли і ситуаційний, і психопатологічний механізми рівною мірою беруть участь у формуванні аутоагресивної поведінки.

*Соматичне здоров'я.* Визначальна ознака високого ризику скоєння суїциду – наявність важких хронічних прогресуючих захворювань та їх наслідків (зокрема ВІЛ-інфекції; онкологічних, серцево-судинних і захворювань органів кровотворення; захворювань органів дихання (астма, туберкульоз); вроджених і набутих каліцтв; втрати фізіологічних функцій (здатності рухатися, зору, слуху, статевої функції, безпліддя); станів після важких операцій і трансплантації донорських органів та тканин).

**4. Природні фактори.** У більшості досліджень акцентується увага на збільшенні частоти самогубств весною. Здійснювалися спроби встановити залежність частоти самогубств від дня тижня (частіше в понеділок і поступове зниження до кінця тижня) і від часу доби (частіше увечері, на початку ночі та рано вранці), хоча ці дані достатньо суперечливі. Автори, які вивчали залежність між частотою суїцидальних актів та географічною широтою, фазою місяця, зміною інтенсивності земного магнетизму, кількістю плям на сонці тощо, не виявили впливу таких факторів на суїцидальну поведінку.

Отже, сукупність наведених факторів (соціально-демографічних, індивідуально-психологічних, медичних і природних) є стрижневою основою для розуміння механізму суїцидальної поведінки і кожен із них має бути врахований. Особливо пильно слід ставитися до прояву негативних факторів та їх поєднання, оскільки вони зумовлюють деструктивні тенденції та підвищують імовірність здійснення самогубства.

**Етапи формування суїцидальної поведінки.** У результаті досліджень встановлено, що суїцидальна поведінка, наскільки б швидко вона не розгорталася, завжди має постійні компоненти своєї динаміки. Так, самогубству передують передсуїцид. Він включає дві фази: переддиспозиційну і власне суїцидальну.

**Переддиспозиційна фаза** характеризується виключно високою активністю, пошуком шляхів для виходу з критичної ситуації. Ця фаза також має свою внутрішню динаміку.

Спочатку зусилля та увага людини тривалий час сконцентровані на вирішенні ситуації, що склалася. Однак будь-які заходи не дають бажаного результату, що призводить до зниження самооцінки, з'являється *відчуття безсилля*, зростає емоційна напруженість, що може проявлятися у різких коливаннях настрою (спалахи агресії стосовно себе чи оточення чергуються зі станом емоційної пригніченості, пошуком співчуття та порозуміння). Починають виникати думки про відсутність реальних, прийнятних можливостей для вирішення актуальної ситуації, труднощі суб'єктивно сприймаються як "нездоланні". На такому фоні виникає "*звуження свідомості*" (так зване "тунельне бачення проблеми"), увага концентрується лише на негативних аспектах ситуації. Внаслідок цього людина не здатна об'єктивно сприймати наявний перебіг подій, побачити реальні шляхи вирішення проблеми.

Довготривалі, але невдалі спроби реально вирішити або змінити психотравмуючу ситуацію призводять до стану *емоційного пригнічення*, фізичного та психічного виснаження, усі ресурси вичерпуються. Психологічна, емоційна напруженість обтяжується зростанням тривоги щодо можливого негативного розвитку подій. Сприйняття перспектив має песимістичне забарвлення (наприклад,

“Нічого хорошого у житті вже не відбудеться”). Загострюється відчуття безпорадності перед труднощами, опускаються руки.

Перебіг часу здається зміненим, відбувається його болісне уповільнення, у людини виникає відчуття того, що страждання ніколи не закінчатся. Виникає чітке усвідомлення *нестерпності ситуації*, з'являються думки на кшталт:

“Я більше не можу (не буду) цього терпіти”, “Не хочу цього чути та бачити”.

*Характерні особливості поведінки людини у переддиспозиційний період.* На початку періоду у людини виникає гостра потреба до встановлення неформального контакту, теплих дружніх взаємин, потреба у співчутті, емоційній підтримці (“пошук опори”), бажання поділитися своїми переживаннями. Тому, зазвичай, спочатку вона проявляє активність у пошуках допомоги серед близького оточення (у сім'ї, друзів, колективі тощо). Згодом зовнішні прояви активності у встановленні контактів помітно знижуються, хоча потреба допомоги залишається високою. Суб'єктивно власне життя сприймається людиною ретроспективно, відмічається певна відстороненість щодо подій, які відбуваються. Інколи все попереднє життя сприймається як нескінченна низка провалів і невдач.

*Суїцидальна фаза передсуїциду* починається після подальшого поглиблення дезадаптації суїцидента, якщо до цього часу він не знайшов варіантів виходу з кризи і не отримав належної допомоги та підтримки.

Ця фаза характеризується тим, що у людини з'являється відчуття внутрішньої порожнечі та безглуздості існування (наприклад, “Жити не варто”, “Втомився(-лася) від такого життя”). Починають виникати *недиференційовані думки* про смерть, людина розмірковує про відсутність цінності життя. При цьому виразних уявлень про власну смерть немає, але існує чітке заперечення сенсу життя. Виникають нестійкі (спочатку досить дифузні) суїцидальні думки (наприклад, “Хочу втекти туди, де мене всі залишать у спокої”, “Хочу заснути та не прокинутися”).

Згодом починають формуватися *пасивні суїцидальні думки*, які відображають внутрішню готовність людини до суїциду. Цей етап характеризується фантазуванням на тему своєї можливої смерті, однак не на тему позбавлення себе життя. Виникають уявлення з приводу того, “Як буде добре, коли мене не буде”, “Добре було б померти”. Згодом з'являються стійкі суїцидальні думки (на кшталт “Я із собою зроблю що-небудь”, “Хочу вмерти, щоб цього не бачити”).

Слід зазначити, що суїцидальна фаза передсуїциду триває аж до замаху на своє життя. Сам суїцид – теж динамічний процес, що складається з трьох етапів.

**І. Етап суїцидальних тенденцій.** Суїцидальні тенденції є прямими або непрямими ознаками, що свідчать про зниження цінності власного життя, втрати його сенсу або небажання жити. Вони виявляються в думках, намірах, почуттях або погрозах.

Поступово пасивні суїцидальні думки набувають руйнівного спрямування, що призводить до пошуку конкретних шляхів їх реалізації. З'являються *суїцидальні задуми*: відбувається розробка плану самогубства, обирається місце і час дії, детально обмірковуються шляхи, спосіб здійснення суїциду, вишукуються способи впливу на оточення (написання передсмертної записки, відправлення SMS-повідомлень, листів, телефонні дзвінки значущим особам).

Далі відбувається формування *суїцидальних намірів* (прийняття рішення про самогубство, безпосереднє самоспонування до суїцидальних дій).

Небезпечність суїцидальних тенденцій полягає в тому, що вони можуть призвести до завершеного суїциду.

**II. Етап суїцидальних дій** починається, коли тенденції переходять

у конкретні вчинки, наслідком чого виступає самогубство чи спроба його скоєння (як результат переконання людини про неможливість існування у ситуації, що виникла). Фактично мова йде про *підготовку до суїциду*. Намір покінчити із собою розвивається протягом тривалого часу (підготовка до суїциду може займати від декількох днів до декількох років). Суїцидент довго аналізує причини і можливі наслідки самогубства, розглядає різні способи та оцінює їх ефективність, планує найбільш надійний сценарій. Зазвичай прийняттю рішення про здійснення самогубства сприяє ще якась додаткова психотравма або інколи навіть незначна подія (поштовх), яка ще більше переконує людину у трагічності її існування, неминучості особистої катастрофи. Як правило, ситуація доходить до межі, подальші події часто відбуваються за принципом “останньої краплі”.

Безпосередньо перед актом самогубства у суїцидента може проявитися так звана *термінальна поведінка* – людина “впорядковує справи” (складає заповіт, віддає борги, просить вибачення, робить прощальні подарунки друзям, закриває рахунок у банку, проводить у квартирі генеральне прибирання тощо).

*Характерними особливостями поведінки людини у суїцидальному періоді* є замкнутість, намагання побути на самоті, або повна відчуженість, ізоляція, втрата зацікавленості до навколишнього світу, неадекватні дії та висловлювання. Також мають місце й інші форми поведінки, такі як: обачливість, почуття безсилля; розлад сну та апетиту, підвищена втомлюваність, зниження працездатності; рішучість, холоднокривність, агресивність.

Якщо самогубство незавершене, то до загальної схеми розвитку суїцидальної поведінки додається ще один етап – постсуїцид.

**III. Етап постсуїцидальної кризи** триває від моменту здійснення суїцидальної спроби до повного зникнення суїцидальних тенденцій, іноді характеризується циклічністю прояву. Цей етап охоплює стан психічної кризи суїцидента, ознаки якого (соматичні, психічні чи психопатологічні) та їх вираженість можуть бути різними. У людини деякий час спостерігається збереження суїцидальних думок та намірів, проявляється пасивна “згода на смерть”. Важливо пам’ятати, що у тих людей, які вже здійснили суїцидальні спроби, ризик їх повторення суттєво зростає.

Підсумовуючи викладене вище, необхідно зазначити, що суїцидальна поведінка – це завжди динамічний процес, що складається з певних часових періодів суїцидальної активності з характерними формами її проявів. Загальний механізм формування суїцидальної поведінки передбачає послідовну зміну передсуїциду (з його переддиспозиційною та суїцидальною фазами) суїцидом (що складається з етапів суїцидальних тенденцій та суїцидальних дій), а у разі незавершеного самогубства – має місце ще один етап: постсуїцид. Додаючи до цієї схеми фактори соціальної ситуації та індивідуально-психологічних особливостей особистості, отримуємо найбільш цілісну модель, що враховує три основні виміри: *соціум* (включаючи сім’ю), *індивідуума та особистість* (індивідуальні особливості, схильність до певних форм поведінки, когнітивні стилі, стресостійкість) і *біологічні схильності* (психофізичні дані, темперамент, нейробіологічні механізми і генетичні фактори). Отже, суїцидальний процес розгортається у часі на фоні біологічних схильностей під впливом соціальних і особистісних стресорів в умовах захисних факторів здебільшого соціального порядку (рис. 1) [8].

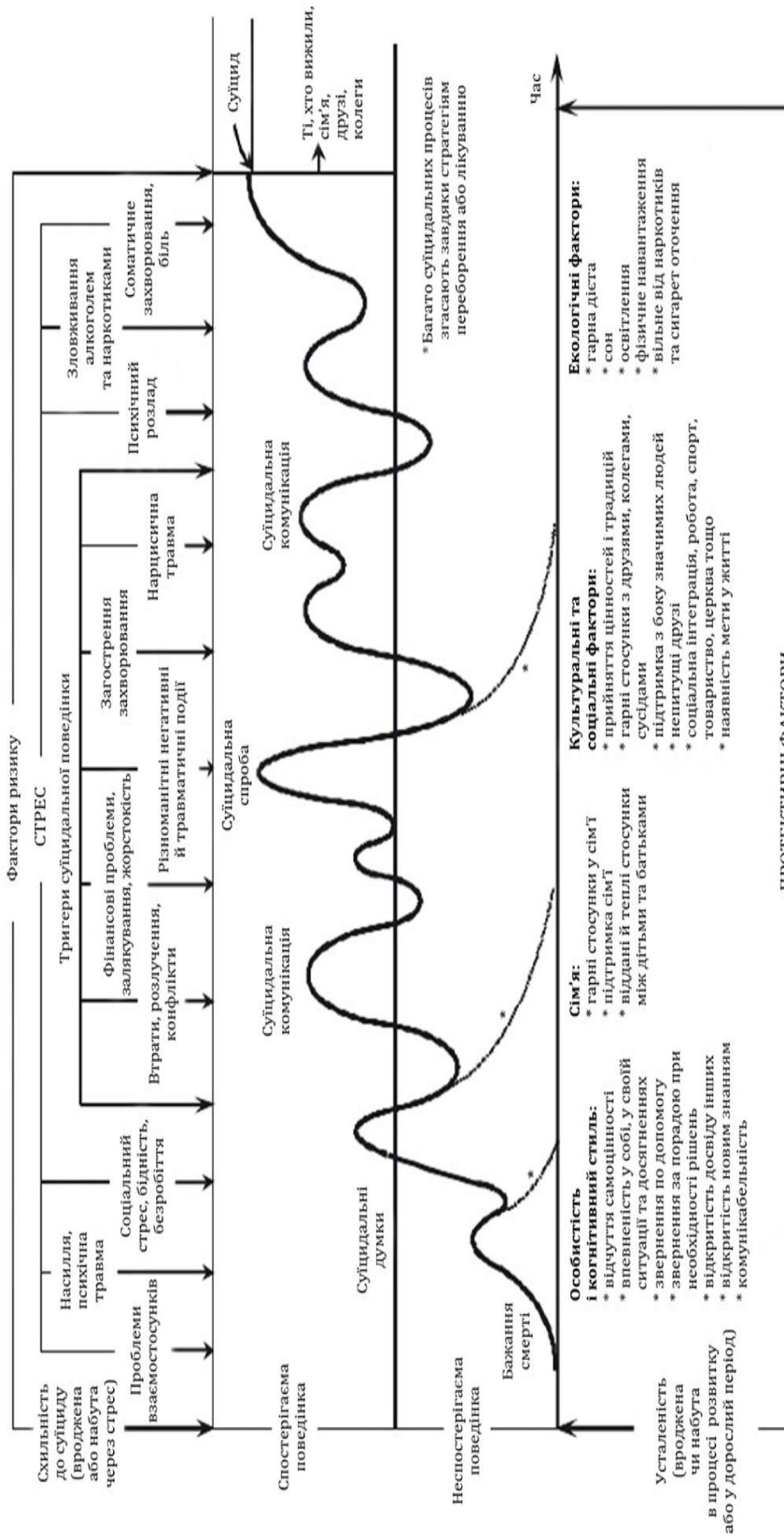


Рис. 1. Біопсихосоціальна модель стрес-уразливості та динаміка суїцидального процесу (за Данутою Вассерман).

**Тригер** – деяка причина (умова) виникнення події.  
**Протективні фактори** (від лат. *protecto*, *protectum* – “захистити”) – фактори, що виконують захисну, оберігаючу функцію.

**Нарцисична травма** – психологічний “удар” по самолюбству (самоідентичності), що викликає зниження самооцінки та почуття ураженості, приниження, ганьби та гніву.

Зважаючи на те, що проблема суїцидів на сьогодні зберігає винятково важливу актуальність і ще надто далека від свого вирішення, а відтак вимагає постійної систематизації, аналізу та узагальнення усього комплексу відповідних знань – доцільним вбачається подальше продовження її дослідження. Перспективні напрями у цьому аспекті становлять: розробка інтегральних психодіагностичних комплексів (у тому числі автоматизованих), а також ефективних корекційних програм із зазначенням стратегічних і тактичних підходів, системи методів і прийомів, різноманітних технік і засобів психологічного впливу в межах превенції суїцидальних тенденцій.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Суицидология : учебное пособие / И.Л. Шелехов, Т.В. Каштанова, А.Н. Корнетов, Е. С. Толстолес. – Томск : Сибирский гос. мед. ун-т, 2011. – 203 с.
2. Амбрумова А.Г. Социально-психологическая адаптация личности и профилактика суицидов / А.Г. Амбрумова, В.А. Тихоненко, Л.Л. Бергельсон // Вопросы психологии. – 1981. – № 4. – С. 91–102.
3. Човдырова Г.С. Суициды и их профилактика среди сотрудников органов внутренних дел : методические рекомендации / Г.С. Човдырова. – М. : ВНИИ МВД России. – 31 с.
4. Малкина-Пых И.Г. Психологическая помощь в кризисных ситуациях / И.Г. Малкина-Пых. – М. : Эксмо, 2005. – (Справочник практического психолога). – С. 372–424.
5. Міняйло В.Ю. Психологічне консультування : робота з кризовими і проблемними ситуаціями / В.Ю. Міняйло. – 2-е вид., стер. – М. : Сенс, 2005. – 182 с.
6. Профилактика самоубийств в органах и подразделениях внутренних дел : методическое пособие / М.И. Марьин, Ю.Г. Касперович, В.Ю. Рыбников, В.Ф. Войцех, Н.И. Мягких ; под общ. ред. В. М. Бурькина. – М. : ИМЦ ГУК МВД России, 2004. – 200 с.
7. Короленко Ц.П. Семь путей к катастрофе : деструктивное поведение в современном мире / Ц.П. Короленко, Т.А. Донских. – Новосибирск : Наука, 1990. – 222 с.
8. Напрасная смерть : причины и профилактика самоубийств / под ред. Д. Вассерман ; пер. Е. Ройне ; науч. ред. рус. изд-я А. Н. Моховиков. – М. : Смысл, 2005. – 310 с.

Отримано 05.08.2014

УДК:159.9.01:159.9.075

М.О. Амонс,  
кандидат юридичних наук

## ПСИХОЛОГІЧНІ ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ УЯВЛЕНЬ ПРО ДІЯЛЬНІСТЬ СПІВРОБІТНИКІВ КРИМІНАЛЬНО- ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ В СУСПІЛЬНІЙ СВІДОМОСТІ

*Особливого значення у формуванні професіоналізму працівника кримінально-виконавчої служби набуває знання права, без якого неможлива обґрунтована, точна і правильна оцінка правових явищ, формування ціннісних установок, орієнтацій правомірної поведінки. У статті аналізуються чинники, що впливають на сучасний стан системи правоохоронних органів нашої держави. Зокрема, розглядається один із характерних індикаторів загального стану системи правоохоронних органів – система психологічних чинників, що формують уявлення про діяльність працівників кримінально-виконавчої служби у суспільній свідомості.*

**Ключові слова:** суспільна свідомість, правова свідомість, співробітники кримінально-виконавчої служби.

*Особое значение в формировании профессионализма сотрудника уголовно-исполнительной службы приобретает знание права, без которого невозможно обоснованное, точное и правильное оценивание правовых явлений, формирование ценностных установок, ориентирование правомерного поведения. В статье анализируются факторы современного состояния системы правоохранительных органов нашего государства. В частности, рассматривается один из характерных индикаторов общего положения системы правоохранительных органов – система психологических факторов, которые формируют представление о деятельности работников криминально-исполнительной службы в общественном сознании.*

**Ключевые слова:** общественное сознание, правовое сознание, сотрудники криминально-исполнительной службы.

*The particular importance in the formation of the professionalism of an employee of the Criminal Executive Service has a knowledge of the law, which is essential to an informed, accurate and correct assessment of legal phenomena, formation of attitudes, orientation of legitimate behaviour.*

*The factors of the modern state of the system of law enforcement authorities of our state are analyzed in the paper. In particular, one of the characteristic indicators of general of the system of law enforcement authorities yields to consideration is the system of psychological factors that form an idea about the activitus of employees of criminally-executive service in public consciousness.*

**Keywords:** public consciousness, legal consciousness, employees of criminally-executive service.

Суспільна свідомість є сукупністю раціональних і емоційно-чуттєвих, теоретичних і емпіричних, ціннісних та нормативних, свідомих і підсвідомих уявлень суб'єктів щодо подій, явищ і тенденцій, пов'язаних із питаннями функціонування права. Найпоширенішим є тлумачення суспільної свідомості як сукупності поглядів і настанов, що характеризують ставлення людей до держави, партій,

суспільно-політичних організацій, цінностей і цілей розвитку, традицій і норм суспільного життя тощо [1].

Суспільна свідомість разом з індивідуальною утворює те, що зазвичай називають духовністю особистості, суспільства, народу, держави, людства. У системі духовності свідомість індивідів і свідомість їхніх соціальних спільнот, тобто індивідуальна і суспільна свідомість, становлять діалектичну єдність. Індивідуальна свідомість формується і розвивається під впливом суспільної свідомості, а суспільна свідомість поглиблює свою сутність і поповнює свій зміст за рахунок індивідуальної.

Буденна свідомість виникає в процесі повсякденної практики людей, стихійно, як емпіричне відображення зовнішнього боку дійсності. Тому для неї характерні обмеженість мислення, відсутність наукових понять, схильність до перебільшень в оцінці подій і фактів; змішування причин і наслідків, необхідності та випадковості, сутності та явища; консерватизм. У сучасній суспільній свідомості буденну свідомість часто називають здоровим глуздом. Його достовірність обґрунтовується досвідом, авторитетом, загальнодоступними даними науки. З позицій здорового глузду у принципі можна розглядати і обговорювати будь-які факти і події дійсності, але не слід забувати, що його можливості обмежені емпіричними узагальненнями та метафізичними рамками, а висновки далеко не завжди правильні.

Після емпіричних знань важливим елементом буденної свідомості є суспільна психологія – сфера соціальних відчуттів, уявлень, настроїв, емоцій, а також ілюзій, забобонів, традицій, звичаїв. Її структуру утворюють стійкі психічні стани людей (почуття, емоції, настрої, забобони); явища (традиції, звичаї, звички); процеси (наслідування, навіювання, гіпноз); погляди, ідеї, уявлення (у вигляді переконань, вірувань, соціальних позицій). Усі ці духовні утворення і суспільна психологія в цілому виникають і функціонують стихійно, безсистемно, під впливом повсякденних умов соціального життя людей, на основі життєвого досвіду і власних спостережень. У суспільній психології є істотним не саме знання, а ставлення до нього, його оцінка в таких категоріях, як егоїзм, альтруїзм, індивідуалізм, сутяжництво, споживацтво, консерватизм, ненависть, страх, паніка; гордість, сміливість, мужність, стійкість, сумлінність, відповідальність, дисциплінованість, солідарність, дружність та ін. Для неї характерні класові, національні, релігійні особливості. Серед певної соціальної спільноти вони звичні і непомітні, але для представників інших спільнот можуть бути незрозумілими, дивними і навіть ворожими. Відбувається це тому, що суспільна психологія є лише частковим аналогом повсякденного рівня свідомості і особливим соціальним способом вираження духовності людей у їхній поведінці; першим і безпосереднім ступенем відображення у свідомості суспільного буття через емоції, настрої, звички [2].

Однією з активних форм вияву суспільної психології є суспільна думка – стан масової свідомості з прихованим чи явним ставленням різних груп людей до подій і фактів дійсності. Вона має вигляд позитивних чи негативних суджень. Її об'єктом є факти і події, що викликають суспільний інтерес, характеризуються значущістю та актуальністю, а також припускають розбіжність оцінок і поглядів. Суб'єктами (носіями) суспільної думки є суспільство в цілому або соціальні групи і верстви населення: молодь району чи республіки, особи однієї професії, працівники одного підприємства, члени однієї організації тощо. Тому за структурою вона може бути моністичною, одностайною і плюралістичною, тобто складатися з низки поглядів, що не збігаються.

Суспільна думка регулює поведінку індивідів, соціальних груп та інститутів, підтримує певні норми відносин між людьми. Вирок (присуд) громадської думки не можна оскаржити, від нього не можна ні відмахнутися, ні відкупитися. На рівні суспільної психології вона формується і функціонує стихійно, у тому числі в разі маніпулювання нею з боку державних установ, політичних організацій, засобів масової інформації. На цьому рівні, крім фактів і подій дійсності, каналів масової комунікації, форм індивідуального і колективного досвіду, джерелом суспільної думки є також чутки.

Чутки – наслідок незадоволеної потреби людей в інформації. За цієї умови неминуче прагнення до того, щоб задовольнити потребу у знаннях і звільнитися від невідомого. Часто це відбувається завдяки некритичному, але емоційному стану. Ця невдоволеність передається іншим людям і призводить до зменшення можливості кожного розмірковувати, до безвідповідальності за ті вигадки і домисли, що поширюються. Чутки – альтернативна форма поширення повідомлень, вираження суспільних настроїв і думок. Вони ж і формують ці настрої та думки. Суспільство, держава мають вивчати закономірності циркуляції чуток та усувати їх, долати на основі цих закономірностей [2].

Отже, у змісті повсякденної свідомості суспільна психологія виконує не тільки емоційно-світоглядну, комунікативну і регулятивну функції, а й активно-діяльнісну. Мотиви, результати, весь процес будь-якої діяльності багато в чому залежать від психологічної атмосфери, в якій вони здійснюються: у ситуації психологічної невірноваженості, страху, паніки чи в обстановці масового героїзму, дружби, товариськості. Такою є структура буденної свідомості. Вона – складова цілісної суспільної свідомості. Без буденної свідомості не буває ні індивідуальної, ні суспільної свідомості.

Підсумовуючи, зазначене вище, зауважимо, що соціально-психологічна культура суспільства є важливим чинником і механізмом соціалізації, а відтак і регенерації та розвитку суспільної сфери суспільства [3].

Ще одним відображенням у свідомості людей суспільного буття та економічного базису, соціально-психологічним та ідеологічним компонентом надбудови суспільства є правова свідомість (правосвідомість). У її центрі – принципи і норми права, юридичні закони. Система загальнообов'язкових норм і відносин між людьми, права, свободи і обов'язки людини і громадянина розробляються, закріплюються і охороняються державою. Правосвідомість – сукупність поглядів, ідей, почуттів з приводу ставлення людей до права, законності, правосуддя, їх уявлення про правомірну і неправомірну поведінку в суспільстві.

Соціально-психологічну складову правової свідомості утворюють емпіричні знання і уявлення людей про законне і незаконне, справедливе і несправедливе, необхідне й обов'язкове; почуття обов'язку, відповідальності, невідворотності покарання за здійснені злочини та ін. На ідеологічному рівні правосвідомість є системою правових поглядів, правових вчень, теорій, кодексів. Усі елементи правосвідомості внутрішньо пов'язані, невинно взаємодіють, проникають один в одного. Носіями правової свідомості є індивіди, їх об'єднання, організації та установи, у тому числі власники засобів виробництва, менеджери, державні службовці і, особливо, спеціально підготовлені індивідуальні та соціальні суб'єкти – прокурори, судді, адвокати, міліціонери, працівники кримінально-виконавчої служби, нотаріуси, військовослужбовці внутрішніх військ, у сфері міжнародного права – дипломатичний корпус, а також Збройні Сили України [2].

Правосвідомість через діяльність своїх суб'єктів, залучених до системи суспільних зв'язків, виконує низку функцій. Найбільш актуальними з них є:

- пізнавальна – у правосвідомості реалізується пізнання права особами як учасниками правових відносин;
- аксіологічна – оцінка суб'єктом відповідно до його інтересів і мети вимог і можливостей права в категоріях: благо, добро, зло, користь, шкода та ін.;
- регулятивна – правосвідомість регулює поведінку людей, а також їх потреби, позиції, відносини в галузі права.

Правова свідомість підпорядкована загальним закономірностям розвитку суспільної свідомості, проте на неї також істотно впливають інші чинники. У демократичних державах неправова політика неможлива, як неможлива і політична свідомість без опори на правосвідомість. Водночас недостатній рівень розвитку політики і політичної свідомості може призвести до нульової ефективності найдосконалішого права і найдосконалішої свідомості. Держава громадянського суспільства має бути правовою. Для її створення мало розробити досконалі юридичні принципи, норми, закони. Треба, щоб народ оволодів ними, щоб ці принципи, норми і закони, необхідність їх виконання перетворилися на внутрішні переконання людей. Досягається це за допомогою загальної правової освіти і реальної правової практики в державі.

Формування правосвідомості особистості в нашому суспільстві відбувається як стихійно, так і в результаті цілеспрямованої діяльності держави, її органів і установ по формуванню правових знань, поваги до права і закону, соціально-правової активності. По-перше, на формування правосвідомості і правової культури впливає весь процес реалізації і застосування правових норм державними органами, процес правотворчості, стан законності і правопорядку, розвиток суспільних правовідносин. Цей процес в значній мірі стихійно впливає на формування правосвідомості і правової культури особистості. Практика реалізації правових норм надзвичайно ефективно впливає на формування правових знань, правових орієнтирів, позицій і установок особистості. Вплив може бути негативним, коли норми права застосовують необґрунтовано і несправедливо, і навпаки, коли престиж правоохоронних та інших державних органів високий, цей вплив, як правило, позитивний [4].

На певних етапах суспільного розвитку окремі категорії населення, що мають низький рівень правосвідомості і правової культури, негативно, без поваги ставляться до права, законів, правопорядку в цілому, проявляють зневагу до правових цінностей і традицій.

Деформаціями, які проникають у правосвідомість та проявляються у правовій поведінці суб'єктів незалежно від походження, соціального стану, професійної належності, віку, статі тощо, можуть бути:

1) правовий інфантилізм – найбільш м'яка форма перекручення правосвідомості, що полягає в несформованості і пробільності правових поглядів, знань, установок, уявлень;

2) несформованість і пробільність правосвідомості – широко розповсюджене явище серед співробітників органів внутрішніх справ (неповнота правових знань, випадіння зі свідомості суттєвих елементів і, насамперед, позитивне ставлення до закону та інших правових цінностей, що призводить до порушення законності);

3) падіння престижу права і закону;

4) вчинення злочинів, пов'язаних із використанням службового становища, корупції. Свавілья, беззаконня як протиправна, протизаконна правова діяльність співробітників кримінально-виконавчої служби виступає фактором розбещення їх правосвідомості, що рано чи пізно призводить до появи стійкого морально-правового цинізму.

Особливо негативно на правосвідомість пересічних громадян впливають факти корумпованості співробітників правоохоронних органів, які мають місце у нашому суспільстві, а тим більше, коли ці факти перетворюють у чергову політичну кампанію. Хоч причин корупції серед співробітників правоохоронців є достатньо:

1) соціальний досвід людей і, насамперед, представників “середнього класу”, які за родом їх діяльності частіше ніж інші вступають у контакт із правоохоронцями та є каталізаторами відповідних суспільних настроїв;

2) соціальні амбіції “багатих”, “олігархів”, які переконані у всемогутності грошей;

3) інформаційний ефект діяльності засобів масової інформації, що мають можливість створити як рекламу, так і антирекламу під певне політичне замовлення;

4) на тлі збідніння великого прошарку населення все більше зростає їх відчуження від влади взагалі і представників правоохоронних органів, зокрема, особливо в перехідний період розвитку суспільства. У зв’язку з цим, загальний висновок, що поширений серед населення, – правоохоронна система стала працювати гірше [5].

Особливого значення у формуванні професіоналізму працівника кримінально-виконавчої служби має знання права, без якого неможлива обґрунтована, точна і правильна оцінка правових явищ, формування ціннісних установок, орієнтацій правомірної поведінки. Забезпечення тісної взаємодії органів внутрішніх справ з населенням, формування у громадян України почуття довіри до правоохоронних органів, бажання допомагати і сприяти їх діяльності, є однією з найважливіших умов ефективної діяльності Державної пенітенціарної служби України. Однак такий рівень взаємодії та довірчих стосунків не досягається за допомогою окремих заходів і не є завданням певних працівників або служб системи. Взаємодія залежить від рівня правової культури та правової свідомості, позиції і поведінки кожного співробітника кримінально-виконавчої служби, вимагає щоденної роботи в цьому напрямі, професійної поведінки, довірчого співробітництва із населенням.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Политико-психологический словарь. – М., 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/1031/42/1/2/>.

2. Александров Ю.К. Очерки криминальной субкультуры / Ю.К. Александров. – М. : Права человека, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://yurpsy.fatal.ru/files/biblio/alex/alex.htm>.

3. Бебик В.М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві / В.М. Бебик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/1031/42/1/2/>.

4. Котюк В. Теорія права / В. Котюк [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z1601\\_page\\_37.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z1601_page_37.html).

5. Гаухман Л. Коррупция и коррупционное преступление / Л. Гаухман // Законность. – 2000. – № 6. – С. 14–18.

Отримано 30.09.2014

УДК 159.9.01:159.9.075

**О.В. Сахнік,**  
кандидат психологічних наук

## **ПСИХОЛОГІЧНІ МЕТОДИ МОНІТОРИНГУ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЙОГО ПРОФЕСІЙНОЇ САМОРЕАЛІЗАЦІЇ**

*У статті висвітлюються значення, основна мета, головні завдання, принципи, етапи, особливості, психологічні методи моніторингу відомчого персоналу Державної пенітенціарної служби України в системі його професійної самореалізації.*

**Ключові слова:** моніторинг персоналу, професійна самореалізація, психологічні методи моніторингу, персонал Державної пенітенціарної служби України.

*В статье освещены значение, основные цели, главные задачи, этапы, особенности, психологические методы мониторинга ведомственного персонала Государственной пенитенциарной службы Украины в системе его профессиональной самореализации.*

**Ключевые слова:** мониторинг персонала, профессиональная самореализация, психологические методы мониторинга, персонал Государственной пенитенциарной службы Украины.

*In the paper the meaning, the main goal and the major tasks, principles, stages, particular qualities, psychological methods of the monitoring of the staff of the State Penitentiary Service of Ukraine in the system of professional self-realization are revealed.*

**Keywords:** monitoring of the staff of the State Penitentiary Service of Ukraine, professional self-realization and psychological methods of monitoring, the staff of the State Penitentiary Service of Ukraine.

Процеси євроінтеграції правової політики нашої держави, однією із складових якої є впровадження реформ у діяльність органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, вимагають посиленого контролю за станом кадрового забезпечення пенітенціарного відомства. Сучасний управлінець правоохоронної структури повинен мати дієвий інструмент збору необхідної інформації з метою формування об'єктивного уявлення про стан соціально-психологічного клімату в підпорядкованому колективі, проблеми підлеглих, ступінь професійної самореалізації працівників з урахуванням етапу їх професійного становлення. Така обізнаність надасть йому змогу оперативно реагувати на наявні в колективі труднощі, вживати заходів, спрямовані на попередження зародження та розвитку негативних тенденцій, що заважатимуть успішному вирішенню службових завдань, професійному зростанню відомчого персоналу. Повнота та об'єктивність зібраної керівником інформації прямо залежить від якості проведеного кадрового моніторингу – системи постійного вивчення і оцінки особистості працівника в процесі його службової діяльності, відстеження змін, що супроводжують процеси його професійного і особистісного зростання [1, с. 169].

У професійній діяльності управлінців кримінально-виконавчої служби України є певні елементи роботи зі збору інформації, потрібної для прийняття ефективних управлінських рішень. Разом з тим, у більшості випадків вони носять безсистемний, формальний характер, а принципи та методи їх здійснення є надто

спрощеними та такими, що не відповідають сучасним вимогам щодо організації результативного кадрового менеджменту, спрямованого на розвиток кожного члена очолюваного підрозділу. Під час накопичення, інтерпретації та узагальнення даних про стан справ у колективі практично не використовуються психологічні методи моніторингу працівників, що не дозволяє виявити справжні причини поточних проблем у професійній діяльності, детально розібратися в їх нюансах. Саме тому актуальним є питання про створення нових інструментів проведення моніторингу персоналу Державної пенітенціарної служби України в системі його професійної самореалізації як ефективного засобу управління людськими ресурсами.

Питанням моніторингу персоналу присвячено значну кількість наукових праць вітчизняних та іноземних вчених, серед яких, у першу чергу, слід назвати роботи В.І. Барка, який приділяв особливу увагу проблемам визначення структури, етапів та методів вивчення й оцінки особистості працівника органів внутрішніх справ в процесі його професійної діяльності. Чимало цікавої інформації щодо значення та змісту кадрового моніторингу правоохоронців можна знайти у працях В.Г. Андросюка, Л.І. Казміренко, Р.А. Фатхутдінова, які наполягали на необхідності проведення такої роботи з метою створення підґрунтя для прийняття продуманих управлінських рішень [2]. Цікавими є погляди, висловлені Л.І. Бершедовою, яка вважає вміння якісно моніторити персонал психологічною складовою професійної компетентності сучасного менеджера [3]. Не менш вагомими для нас висновки, зроблені О.М. Ричіхіною, яка розглядає моніторинг як загальну функцію успішного управління [4]. Але незважаючи на наявність вагомих напрацювань у галузі кадрового менеджменту, у тому числі і правоохоронних структур, досі залишаються маловивченими питання системної організації моніторингу персоналу органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів з метою відстеження успішності перебігу процесів його професіоналізації.

Мета статті полягає у висвітленні значення, основної мети, головних завдань, принципів, етапів, особливостей, психологічних методів моніторингу відомчого персоналу Державної пенітенціарної служби України в системі його професійної самореалізації.

У науковій літературі досить часто згадується про необхідність застосування системного моніторингу персоналу, що сприятиме підвищенню ефективності функціонування організації. Поверхневе вивчення окремих показників, характеристик професійної діяльності працівників ускладнює процеси їх професійного становлення, призводить до викривлення наявної ситуації, не забезпечує впровадження успішної кадрової політики. Разом з тим, жодним автором не надається чітких рекомендацій по створенню системи вивчення та оцінювання змін, що супроводжують процеси професійного і особистісного росту персоналу, зокрема пенітенціарного відомства, які б відповідали сучасним баченням щодо управління людськими ресурсами.

З огляду на зміст наведених вище наукових праць, визначимо основні характеристики та особливості моніторингу персоналу Державної пенітенціарної служби України, який допоможе з відповідною періодичністю фіксувати якісні (позитивні чи негативні) зміни процесу його професійної самореалізації, вчасно впроваджувати комплекс організаційно-управлінських заходів, спрямованих на упередження появи розчарування в зробленому професійному виборі, ознак "професійного вигорання", професійної деформації, особистісної деградації, порушень відомчими працівниками дисципліни та законності.

Зазначимо, що *основною метою* такого моніторингу є не проста констатація фактів, а надання представниками керівної ланки допомоги в професійному становленні, професійному та особистісному розвитку відомчого персоналу, запобігання скоєнню за його участю надзвичайних подій, підвищення ефективності функціонування пенітенціаристів.

З урахуванням визначеної мети *основними характеристиками* ефективного кадрового моніторингу відомчого персоналу органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів мають бути його лабільність, періодичність, етапність, наявність стабільних чітко визначених показників успішності (неуспішності) перебігу процесів та явищ, які вивчаються.

Моніторинг персоналу Державної пенітенціарної служби України з метою забезпечення відстеження повної об'єктивної картини проходження шляху професійного становлення кожним працівником необхідно *структурувати за такими етапами*.

1. На першому етапі повинен піддаватися детальному вивченню та оцінюванню ступінь прояву показників, що свідчать про наявність (відсутність) психологічної готовності до служби в пенітенціарному відомстві, навчання у відомчому навчальному закладі.

2. Другий етап моніторингу персоналу повинен створювати картину про успішність навчання, професіоналізації майбутніх працівників під час здобуття ними відомчої освіти у стінах навчального закладу.

3. На третьому етапі моніторингу потрібно зосередити увагу на вивченні та оцінці успішності протікання адаптаційних процесів молодих працівників до умов несення служби в практичних підрозділах.

4. Четвертий етап має на меті констатацію якісних змін у структурі особистості працівників, відстеження динаміки розвитку їх професійно важливих якостей протягом всього наступного часу несення служби.

Кожний з перерахованих етапів моніторингу відомчого персоналу повинен відбуватися у декілька кроків.

*На першому кроці* слід чітко визначитися з предметом вивчення та оцінки, яким може бути рівень загального розвитку особистості, характеристики її професійно-важливих якостей, особливості особистості майбутнього чи наявного працівника, результати навчальної та оперативно-службової діяльності, поточні психоемоційні стани, притаманні риси характеру тощо.

*На другому кроці* відбувається вибір показників, критеріїв оцінки певних процесів та явищ, які можуть виражатися як у кількісній (результативність навчання, продуктивність праці), так і в якісній формі (опис особистісних характеристик). Незважаючи на їх різноманітність, кожний з них повинен відповідати таким вимогам, а саме бути:

- достовірним;
- достатнім для формулювання певних висновків;
- надійним;
- актуальним з урахуванням поставленої мети вивчення;
- коректним;
- адресним;
- практичним;
- таким, що надає можливість його багаторазового використання;
- легким у застосуванні та інтерпретації [2, с. 122].

*На третьому кроці* йдеться про застосування адекватних методів моніторингу, що відповідають меті вивчення та дозволять за допомогою вибраних

критеріїв оцінки обраного предмету дослідження зробити важливі управлінські висновки, а також про створення умов для збору необхідної інформації.

*Четвертий крок* – безпосереднє проведення моніторингу, здійснення аналізу його результатів, на підставі яких відбувається планування організаційно-управлінських заходів з метою стабілізації, покращення, виправлення певної ситуації.

Важливою умовою проведення ефективного системного моніторингу персоналу Державної пенітенціарної служби України є правильне визначення його періодичності. Звичайно, чим частіше збирається інформація, тим обізнанішим виявляється керівник, який забезпечує вчасне корегування внутрішньо-колективних процесів. Однак не всі дані можна і потрібно збирати щодня або навіть щомісяця. Періодичність збору інформації залежить від особливостей тих параметрів, які вивчаються, етапу моніторингу, характеристик вибірки та умов, в яких відбувається робота. За видами періодичності їх проведення моніторинги можна розподілити за декількома групами.

1. До першої групи належать моніторинги оперативного характеру, що проводяться з метою надання керівнику допомоги у вирішенні певної поточної проблемної ситуації (збирається інформація про стан службової дисципліни, успішність виконання оперативно-службових завдань, наявність службових та міжособистісних конфліктів тощо).

2. Щоквартально може збиратися інформація тактичного характеру (предметами вивчення можуть бути особливості розвитку певних професійно-важливих якостей працівників, їх настрій, мотивація до виконання службових обов'язків, готовність продовжувати службу, прагнення кадрового росту тощо).

3. Раз на півроку може відбуватися оцінка соціально-психологічного клімату в колективі, проводиться вивчення характеру міжособистісних стосунків між працівниками, виявлення осіб, що не користуються авторитетом у колі товаришів.

4. Раз на рік збирається інформація стратегічного змісту, керівник повинен бути поінформований про успішність впровадження обраної ним кадрової політики, перспективних планів розвитку персоналу. Наприклад, його можуть зацікавити результати оцінки ділових та моральних якостей керівників молодшої та середньої ланки їх підлеглими; результати проведення такої ж оцінки стосовно осіб, що перебувають у резерві кадрів на висунення на вищі посади; думка підлеглих про ефективність власної управлінської діяльності; пропозиції щодо покращання умов несення служби тощо.

Незважаючи на предмет вивчення, при організації системного моніторингу відомчого персоналу необхідно дотримуватися *таких принципів*:

- науковості – вивчення та оцінка предмета дослідження повинна відбуватися за умов використання сучасних наукових досягнень, науково апробованих методів організації та проведення такого виду роботи;

- усвідомлення мети та значущості систематичного вивчення підпорядкованого персоналу, особливостей його професійної самореалізації, встановлення своєрідного зворотного зв'язку;

- зацікавленості управлінської ланки в об'єктивності отриманих у ході моніторингу результатів;

- відповідальності учасників моніторингу за якість та достовірність наданих (зібраних, опрацьованих) даних;

- конфіденційності;

- організації вивчення об'єкта за його згодою;

– подальшого використання зібраних даних (отриманих результатів) для забезпечення особистісного та професійного розвитку працівників, підвищення ефективності функціонування підрозділу.

У контексті зазначеного вище неабиякого значення набуває вибір адекватних цілям моніторингу персоналу методів його вивчення. В.І. Барко рекомендує застосовувати психологічні методи проведення такого виду роботи, серед яких важливе місце посідають: спостереження за діяльністю працівників; бесіди з ними; тестометричне дослідження особистісних, ділових та спеціальних фахових якостей; експертна оцінка результатів діяльності працівників; професіографічні методи дослідження діяльності [1, с. 169–170]. До зазначеного переліку варто додати метод групової дискусії як форми проведення вільної бесіди керівника з підлеглими на задану тему; соціометричне дослідження як дієвий засіб з'ясування статусу (авторитетності) працівника в колективі; метод еталону, що дозволяє обрати найкращих працівників за певними критеріями та здійснити порівняння з ними всіх інших працівників; метод ранжування, за допомогою якого керівник на основі певних критеріїв оцінки розташовує підлеглих за порядком від найкращого до найгіршого; методи опитування та анкетування тощо.

Виняткове місце в наведеному переліку психологічних методів моніторингу персоналу належить тестометричним дослідженням як дієвому інструменту вивчення психологічних особливостей особистості працівника, зокрема рівня сформованості його професійно-важливих якостей, що є однією з основних складових психологічної підготовки до несення служби в специфічних умовах. Відсутність або недостатній розвиток таких якостей перешкоджає нормальному виконанню функціональних обов'язків, породжує помилки в професійній діяльності, викликає появу ознак соціальної дезадаптації та професійної деформації особистості. Їх формування є тривалим, напруженим процесом, який є необхідною умовою професійного становлення, досягнення певного фахового рівня [5]. Як правило, кандидат на службу або працівник-початківець, який лише приступає до виконання професійних функцій, не можуть характеризуватися наявністю повного комплексу добре розвинутих професійно-важливих якостей. Труднощі, пов'язані з їх формуванням, можуть зустрічатися і в представників відомчого персоналу, які несуть службу протягом тривалого часу. Саме тому керівник практичного підрозділу повинен мати чітке уявлення про ті риси, характеристики, особливості особистостей підлеглих, які вкрай негативно відображаються на якості їх роботи та повсякденної поведінки, що не може сприяти успішному просуванню кар'єрою сходиною.

Враховуючи специфіку професійної діяльності пенітенціариста, можна виділити низку основних професійно-важливих якостей, що підлягають обов'язковому моніторингу в системі його професійної самореалізації, які доцільно розподілити на декілька блоків.

*Перший блок професійно-важливих якостей* відповідає за надійне функціонування психоемоційної сфери працівника. До нього входять емоційна стабільність, врівноваженість, нервово-психічна стійкість до стресогенних явищ, високий рівень контролю за емоційними реакціями, достатні для роботи в екстремальних умовах функціональні резерви організму, що дозволяють успішно переносити негативні впливи оточуючого середовища без втрати працездатності, наявність сильної та лабільної нервової системи.

*Другий блок професійно-важливих якостей* увібрав позитивні мотиваційні характеристики особистості, якими є моральні, соціально спрямовані життєві цінності; спрямованість особистості на досягнення успіху; слабка мотивація

схвалення; високий рівень задоволеності основних соціальних потреб та власними досягненнями.

*Третій блок професійно-важливих якостей* пенітенціариста характеризується відсутністю негативних поведінкових характеристик, до яких слід віднести безглуздий ризик, порушення прийнятих норм та правил поведінки, спонтанну агресивність, жорстокість, схильність до застосування насилля та афективної, делінквентної, саморуйнівної поведінки.

*До четвертого блоку професійно-важливих якостей* увійшли сприятливі для успішного функціонування у цій правоохоронній структурі риси характеру: впевненість у власних діях, високий рівень самооцінки, добросовісність, принциповість, лабільність, легке пристосування до нових умов життєдіяльності, сміливість при зустрічі з небезпекою, почуття колективізму, низький рівень конфліктності, наполегливість у досягненні поставлених цілей, комунікабельність, потреба у встановленні та підтриманні добрих товариських стосунків.

*До п'ятого блоку професійно-важливих якостей* особистості працівника пенітенціарної системи слід віднести деякі характеристики його розумових здібностей: добре розвинуті пам'ять та спостережливість, вміння логічно мислити; стійкість, добрі концентрація та розподіл уваги.

З метою проведення результативного моніторингу персоналу Державної пенітенціарної служби України в системі його професійної самореалізації батарею психодіагностичних методик рекомендується створювати в суворій відповідності меті діагностування, з урахуванням складності поставленого завдання і ступеня значущості отриманих психодіагностичних даних [6, с. 154].

Серед основних вимог критеріїв вибору психодіагностичного інструментарію для вивчення особливостей особистості пенітенціариста слід назвати:

- 1) його релевантність завданням вивчення;
- 2) обрання надійних та валідних за змістом методик;
- 3) відсутність особливих умов та тривалого часу для проведення психологічної діагностики;
- 4) відносну простоту процедури обробки отриманих результатів;
- 5) можливість проведення психодіагностики як в індивідуальному, так і в груповому порядку [7, с. 284–287; 8, с. 68].

Застосування перерахованих психологічних методів моніторингу, зокрема тестометричних досліджень, дозволить значно спростити процедуру пошуку причин, що призводять до появи певних ускладнень у професійній адаптації, професійному становленні та професійній самореалізації відомчого персоналу.

Актуальною вимогою сьогодення є впровадження недирективного підходу до здійснення кадрового менеджменту в правоохоронних структурах. У цьому контексті результати моніторингу персоналу Державної пенітенціарної служби України в системі його професійної самореалізації за умов використання психологічних методів вивчення можуть служити ґрунтовною підставою для грамотного конструювання продуманої кадрової політики, спрямованої на підтримку та розвиток відомчих працівників, зміцнення їх особистісного та професійного потенціалу.

Перспективи подальших розвідок за цим напрямом вбачаються у створенні моделі системного моніторингу персоналу органів, установ виконання покарань та слідчих ізоляторів з урахуванням особливостей всіх етапів його професіоналізації.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Барко В.І. Теоретико-психологічні засади управління персоналом органів внутрішніх справ : дис. ... докт. психол. наук : 19.00.06 / В.І. Барко. – К., 2004. – 435 с.
2. Фатхутдінов Р.А. Управлінські рішення / Р.А. Фатхутдінов. – М. : ИНФРА-М, 2001. – 283 с.
3. Бершедова Л.І. Психологічний зміст професійної компетентності менеджера : монографія / Л.І. Бершедова. – Тамбов : ГГУ ім. Г.Р.Державина, 2011. – 142 с.
4. Ричихіна О.М. Моніторинг як загальна функція управління : монографія / О.М. Ричихіна. – Ухта : УГТУ, 2007. – 168 с.
5. Литвинцева Н.А. Психологічні аспекти підбору та перевірки персоналу / Н.А. Литвинцева. – М. : Вид-во ЗАТ “Бізнес-школа “Інтел-синтез”, 1997. – 400 с.
6. Ірхін Ю.Б. Психологічні засади професійного відбору кандидатів на керівні посади в органах внутрішніх справ України : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.06 / Ю.Б. Ірхін. – К., 2006. – 262 с.
7. Практикум по общей, экспериментальной и прикладной психологии / В.Д. Балин, В.К. Гайда, В.К. Гербачевский и др. ; под общ. ред. А.А. Крылова, С.А. Маничева. – 2-е изд., доп. и перераб. – СПб. : Питер, 2005. – С. 284–287. – Серия “Практикум по психологии”.
8. Рабочая книга практического психолога : пособие для специалистов, работающих с персоналом / под ред. А.А. Бодалева, А.А. Деркача, Л.Г. Лаптева. – М. : Изд-во Института психотерапии, 2001. – 640 с.

Отримано 09.10.2014

# НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

Редакційна група:

*Алексеева О.В.,*

*Якубчик Т.А.*

Комп'ютерна верстка:

*Мухіна Т.М.*

Підписано до друку 26.02.2014.  
Формат 60x80 <sup>1</sup>/<sub>8</sub>. 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.