SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!
Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА №4(30), 2015

Засновано 2007 року

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

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

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

Рекомендовано до друку Вченою радою Державного науково-дослідного інституту МВС України
(протокол
від 23.12.2015 р. № 6)

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

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

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

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

Засновник і видавець

Державний науково-дослідний інститут
МВС України

Київ 2015

З М І С Т

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

Криволапчук В.О., Будзинський М.П. Службове розслідування як підстава діяльності підрозділів управління моніторингу та інспектування ДКЗ Національної поліції України 5

Проценко Т.О. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні 10

Білоус В.Т., Буханевич О.М. Пріоритетні напрями розвитку інституту адміністративних послуг 16

Смерницький Д.В. Особливості науково-технічних досліджень та розроблення спеціальної та військової техніки: правові аспекти (продовження) 22

Плугатар Т.А. Принципи діяльності поліції у сучасній демократичній державі 33

Заросило В.О. Адміністративні правопорушення, які посягають на власність громадян 42

Заросило В.В. Адміністративно-правові основи розвитку поняття масових культурно-видовищних заходів 46

Алєксєєва О.В. Проблема адміністративної відповідальності батьків-вихователів за неправомірні дії неповнолітніх в умовах функціонування закладів квазісімейних форм виховання 53

Бойков А.Г. Гармонізація нормативно-правової бази організації електронного документообігу в правоохоронних органах України 57

Мацько В.А. Особливості адміністративно-правового механізму забезпечення житлом учасників АТО 64

Суховетрук І.І. Характеристика форм та видів адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури 70

Катаєва Е.В. Особливості визначення публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів 79

Шапочка Т.І. Окремі аспекти визначення стадій організації контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності 88

ПРАВА ЛЮДИНИ

Гасанзаде С.Б. Право женщин на материнство и его защита 91

Пшенична А.В. Правові підстави забезпечення прав дітей внутрішньо-переміщених осіб на освіту в умовах проведення антитерористичної операції в Україні 101

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

Горох О.П. Про звільнення від покарання або його відбування у зв'язку з психічною хворобою 106

Свірін М.О., **Буличев А.О.** Невиконання наказу: особливості кримінально-правової характеристики об'єктивної сторони злочину 112

Бова А.А. Задоволеність поліцейських роботою (досвід іноземних соціологічних опитувань) 119

Ткаченко В.В., Волощук Т.В. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про працю 126

Підюков П.П., Юрченко О.М., Конюшенко Я.Ю. Тероризм як найнебезпечніший прояв організованої злочинності в Україні та проблеми удосконалення вітчизняного законодавства щодо посилення боротьби з ним 132

Федотова Г.В. Особливості реалізації вимог принципу гуманізму в процесі запровадження інституту кримінального проступку в кримінальному праві України 139

Багаденко І.П. Суб'єкти профілактики "зачепінгу" та травмування дітей на об'єктах залізниці 144

Заблоцька О.Ю. Отримання неправомірної вигоди як небезпечна форма корупції: проблемні аспекти 150

Тильчик О.В. Правовий статус Служби безпеки України як суб'єкта протидії тіньовій економіці 154

Чорна О.С. Поняття службової особи, яка є суб'єктом злочину "невиконання судового рішення" 160

Родіонова Т.В. Розмежування понять "місце вчинення злочину", "предмет злочину" та "обстановка вчинення злочину" 166

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

Лук'янчиков Б.Є., Вересенко Ю.В. Правове регулювання та організація діяльності поліції з виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного чи наркотичного сп'яніння, або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції 173

Наскалов О.В. Окремі аспекти організації протидії злочинам пов'язаним з незаконним обігом боєприпасів, вибухових речовин та вибухових пристроїв в Україні 181

Ємець О.М. Фіксація оперативними підрозділами фактичних даних про звідництво для розпусти 189

Яковлєв Р.М. Стан розвитку теоретико-методологічних досліджень організаційно-правових засад функціонування органів досудового розслідування 194

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Морозюк С.М. Конституційна законність як передумова реалізації Конституції України 200

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

Рядінська В.О. Принцип соціального орієнтування податкового регулювання як важливий аспект удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні (частина ІІ) 206

Фещук В.В., **Островерх Л.Л.** Генезис податкової системи 214

Тригубенко М.В. Податкові інструменти фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності як форма державної підтримки суб'єктів такої діяльності: зарубіжний досвід 222

Филь С.П. Інтелектуальна власність як об'єкт захисту при переміщенні товарів через митний кордон України 228

Приходько І.В. Поняття податкової амністії як інституту податкового права 235

Мельник М.В. Правове регулювання митного режиму транзиту в Україні 240

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

Музика Л.А. Російська окупація й анексія Криму 2014 року: проблеми цивільно-правової політики України 247

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА
ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Амонс М.О. Понятійний апарат виховання громадянської відповідальності майбутніх працівників Державної пенітенціарної служби України 258

Лук'янчиков Б.Є., Лук'янчикова В.Є. Психологічні прийоми в подоланні протидії розслідуванню 261

СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

Чиснiков В.М. Київське сискне відділення напередодні створення загальноімперської системи органів кримінального сиску: особовий склад (1908 р.) 268

Алексєєва Ю.А. Контррозвідувальна діяльність Харківського губернського жандармського управління на початку XX ст. 277

ДО НОМЕРУ

Бухтіяров О.С. Поняття "соціальне забезпечення" як об'єкт бюджетного фінансування 287

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 351.741 (094)

В.О. Криволапчук,
доктор юридичних наук, професор
М.П. Будзинський,
здобувач ДНДІ МВС України

СЛУЖБОВЕ РОЗСЛІДУВАННЯ ЯК ПІДСТАВА ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ УПРАВЛІННЯ МОНІТОРИНГУ ТА ІНСПЕКТУВАННЯ ДКЗ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті аналізуються нормативно-правові та доктринальні джерела проведення службового розслідування в разі порушення законності і дисципліни працівниками поліції. Зроблено висновок про те, що органами, які мають проводити службові розслідування, є підрозділи управління моніторингу та інспектування ДКЗ Національної поліції України.

Ключові слова : *службове розслідування, дисципліна, законність, підрозділи управління моніторингу та інспектування ДКЗ Національної поліції України.*

В статье анализируются нормативно-правовые и доктринальные источники проведения служебного расследования в случае нарушения законности и дисциплины сотрудниками полиции. Сделан вывод о том, что органами, призванными проводить служебные расследования, являются подразделения управления мониторинга и инспектирования ДКО Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: *служебное расследование, дисциплина, законность, подразделения управления мониторинга и инспектирования ДКО Национальной полиции Украины.*

Paper analyzes regulatory and doctrinal sources for official investigation in the case of breaching the legal actions and discipline by police officers. The conclusion that the authorities dealing with the official investigations are the units of Monitoring and Inspection Offices acting as the Department of the Reserve Board of the National Police of Ukraine is drawn.

Keywords: *official investigation, discipline, legal actions, units of Monitoring and Inspection Offices of the Reserve Board of the National Police.*

У сучасних умовах, на етапі формування органів Національної поліції України, особливо гостро постає питання якісного кадрового забезпечення цих органів, що безпосередньо пов'язане з додержанням дисципліни і законності працівниками поліції. Органи поліції діють оперативно й цілодобово, на них покладено основний тягар правоохоронної діяльності з підтримання правопорядку: виконання різнобічних завдань із профілактики, виявлення, усунення правопорушень і притягнення правопорушників до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Зрозуміло, що успішне виконання завдань органами поліції можливе за умови дотримання суворого режиму законності в самих органах поліції, дотримання дисципліни, чіткого виконання службових обов'язків кожним працівником.

Проблематиці дотримання законності та дисципліни в правоохоронних органах присвячені наукові праці багатьох вчених, серед яких М.І. Ануфрієв, М.М. Дивак, С.Г. Ілясов, В.Г. Лихолоб, В.В. Новіков, М.В. Парасюк, С.В. Попов, О.Ю. Синявська, С.С. Сливка, А.А. Стародубцев, В.К. Шкарупа, О.В. Шмоткін, В.І. Щербина та ін., аспектам службового розслідування в органах внутрішніх справ присвятив своє дисертаційне дослідження В.В. Гурін.

Метою статті є дослідити нормативно-правові і доктринальні джерела, що забезпечують дотримання законності і дисципліни в Національній поліції України.

На законодавчому рівні питання дотримання законності і дисципліни працівниками ОВС регулювалося Законом України "Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ" (далі – Статут) від 22 лютого 2006 р. Відповідно до його положень під службовою дисципліною необхідно розуміти дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та присяги працівника органів внутрішніх справ України. Службова дисципліна в органах внутрішніх справ досягається шляхом: створення належних умов проходження служби особами рядового і начальницького складу; набуття високого рівня професіоналізму; забезпечення гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності; дотримання законності і статутного порядку; повсякденної вимогливості начальників до підлеглих, постійної турботи про них, виявлення поваги до їх особистої гідності; виховання в осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей; забезпечення соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту; умілого поєднання і правильного застосування заходів переконання, примусу, дисциплінарного та громадського впливу; належного виконання умов контракту про проходження служби [1, ст. 1].

Статут досить таки в загальних рисах визначає поняття службової дисципліни, вказує на шляхи її досягнення, визначає обов'язки осіб рядового і начальницького складу щодо дотримання службової дисципліни, заохочення у випадку старанності, сумлінного та бездоганного виконання службових обов'язків та дисциплінарні стягнення за порушення службової дисципліни особами рядового і начальницького складу ОВС.

У разі вчинення особами рядового і начальницького складу (далі – РНС) дисциплінарного проступку, під яким законодавець вважає невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни, з метою з'ясування всіх обставин його вчинення, призначається службове розслідування.

Відповідно до положень ст. 14 Статуту наказом МВС № 230 від 12.03.2013 року затверджено Інструкцію про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, основною метою якої є належна організація заходів, спрямованих на захист прав і свобод людини, зміцнення службової дисципліни в діяльності органів та підрозділів внутрішніх справ, попередження надзвичайних подій за участю особового складу, упорядкування питань призначення, проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ, а також підвищення ефективності роботи підрозділів кадрового забезпечення.

Відповідно до Інструкції під службовим розслідуванням розуміється комплекс заходів, які здійснюються в межах компетенції з метою уточнення причин і умов подій, що стали підставою для призначення службового розслідування, ступеня вини особи (осіб), якою (якими) вчинено дисциплінарний просту-

пок, а також з'ясування інших обставин. Підставами для проведення службового розслідування є порушення особами РНС службової дисципліни, у тому числі скоєння кримінальних або адміністративних правопорушень, знищення або втрата службових документів, доручених або охоронюваних матеріальних цінностей, вчинення особами РНС діянь, які порушують права і свободи громадян, порушення службової дисципліни, інші події, пов'язані із загибеллю (смертю) осіб РНС чи їх травмуванням (пораненням), а також події, які сталися за участю осіб РНС і можуть викликати суспільний резонанс. Якщо під час службового розслідування буде встановлено, що вчинений особою РНС дисциплінарний проступок містить ознаки кримінального правопорушення, до правопорушника вживаються заходи у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України. У разі, якщо під час службового розслідування буде встановлено, що вчинений особою РНС дисциплінарний проступок містить ознаки адміністративного правопорушення, до правопорушника відповідно вживаються заходи в порядку, передбаченому чинним законодавством.

Службове розслідування проводиться у випадку: 1) невиконання або неналежного виконання особами РНС під час службової діяльності вимог чинного законодавства, що призвело до порушення прав та законних інтересів громадян або негативно вплинуло на забезпечення виконання покладених на ОВС завдань з охорони громадського порядку, боротьби зі злочинністю; 2) реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань відомостей про скоєне особою РНС кримінальне правопорушення; 3) повідомлення особі РНС про підозру в учиненні нею кримінального правопорушення; 4) скоєння особою РНС корупційного правопорушення або надходження подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції; 5) скоєння особою РНС адміністративного правопорушення; 6) загибелі або травмування особи РНС; 7) самогубства або спроби самогубства особи РНС; 8) скоєння особою РНС дорожньо-транспортної пригоди, унаслідок якої загинула чи отримала тілесні ушкодження особа (особи) РНС або цивільні особи; 9) застосування особою РНС вогнепальної зброї; 10) використання особою РНС вогнепальної зброї; 11) застосування особою РНС спеціальних засобів або заходів фізичного впливу тощо [2].

У науковій літературі також здійснюються спроби визначити поняття службового розслідування серед працівників особового складу ОВС. Так, службовому розслідуванню в ОВС безпосередньо присвячене дисертаційне дослідження В.В. Гуріна, на думку якого службове розслідування в ОВС можна розглядати як адміністративно-процесуальну діяльність компетентного суб'єкта зі встановлення обставин порушень, вчинених працівниками ОВС, надзвичайних подій за їх участю, інших фактів, які тягнуть правові наслідки, з метою забезпечення законності й дисципліни у функціонуванні системи МВС шляхом надання керівництву інформації, достатньої для юридичної оцінки подій і належного на них реагування, що передбачає внесення пропозицій щодо заходів із припинення порушень, усунення негативних наслідків і причин, що їм сприяли, відповідальності причетних осіб (у разі необхідності − передачі матеріалів до органів досудового слідства), а також реалізацію правового статусу працівників, які зазнали моральної, фізичної чи матеріальної шкоди у зв'язку з проходженням служби в ОВС [3, с. 9].

У свою чергу, А.А. Стародубцев, досліджуючи організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу, які донедавна були покликані проводити службові розслідування, робить висновок про те, що у проведенні службових розслідувань найбільш чітко виявляються роль та призначення інспекцій з

особового складу, оскільки службові розслідування визначають основний зміст діяльності цих інспекцій. Аналізуючи діяльність інспекцій з особового складу ОВС, науковець вважає, що під службовим розслідуванням необхідно розуміти діяльність працівника інспекції щодо повного, всебічного й об'єктивного дослідження обставин правопорушень та надзвичайних подій, вчинених особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, виявлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, встановлення винних і забезпечення правильного застосування чинних нормативних актів [4, с. 12].

Як зазначено вище, проведення службових розслідувань серед працівників ОВС донедавна було віднесено до компетенції інспекцій з особового складу ОВС, котрі діяли як структурні підрозділи Департаменту кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України. У зв'язку з прийняттям Закону України "Про Національну поліцію", відповідно до наказу цього органу № 1 від 06.11.2015 р. визначено структуру апарату Національної поліції, до складу якого входить, з-поміж іншого, Департамент кадрового забезпечення. У його складі створено управління моніторингу та інспектування (далі – Управління), до основних завдань котрого віднесено проведення службових розслідувань у випадку вчинення працівниками поліції посадових злочинів, таких як: зловживання владою, перевищення влади, хабарництво тощо. Оскільки з моменту створення Управління минув нетривалий проміжок часу, надати якісну характеристику його діяльності досить складно.

Втім, як показує практика, інспекції з особового складу ОВС відігравали значну роль у забезпеченні дотримання дисципліни серед працівників РНС ОВС шляхом проведення профілактичної роботи стосовно попередження правопорушень та проведення службових розслідувань у зазначеній сфері.

Так, відповідно до статистичних даних, щодо осіб рядового і начальницького складу органів ОВС за останні роки відкрито кримінальних проваджень: у 2014 р. – 1378, за 9 міс. 2015 р. – 861, з них вчинено посадових злочинів: у 2014 р. – 140, за 9 міс. 2015 р. – 146, та інших злочинів: у 2014 р. – 83, за 9 міс. 2015 р. – 70. Загалом до кримінальної відповідальності притягнуто: у 2014 р. – 259, за 9 міс. 2015 р. – 50, з них за вчинення посадових злочинів: у 2014 р. – 190, за 9 міс. 2015 р. – 27 осіб. Серед посадових злочинів працівники ОВС найбільше притягувались до відповідальності за хабарництво: у 2014 р. – 49, за 9 міс. 2015 р. – 16; за перевищення влади: у 2014 р. – 46, за 9 міс. 2015 р. – 4; за службове підроблення: у 2014 р. – 7, за 9 міс. 2015 р. – 3; за зловживання владою: у 2014 р. – 50, за 9 міс. 2015 р. – 1; за службову недбалість: у 2014 р. – 12, за 9 міс. 2015 р. – 3. За інші злочини особи РНС притягувались до кримінальної відповідальності: у 2014 р. – 69, за 9 міс. 2015 р. – 23, серед цих злочинів переважають ДТП, вчинені працівниками ОВС: у 2014 р. – 16, за 9 міс. 2015 р. – 1; тілесні ушкодження: у 2014 р. – 7, за 9 міс. 2015 р. – 1, також особи РНС притягувались за вбивство, крадіжку, розбій, грабіж, хуліганство та інші злочинні діяння.

Статистика свідчить про поступову позитивну динаміку щодо зменшення правопорушень, які здійснювалися працівниками ОВС. Також необхідно звернути увагу на той факт, що накопичений досвід у діяльності інспекцій з особового складу ОВС має стати корисним у діяльності новостворених підрозділів управління моніторингу та інспектування ДКЗ Національної поліції України, особливо з питань проведення службових розслідувань у випадку вчинення працівниками поліції дисциплінарних проступків.

Статтею 19 Закону України “Про Національну поліцію” актуалізовано необхідність прийняття Дисциплінарного статуту Національної поліції України, який має визначати підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування поліцейських заохочень [5]. Тож постає об’єктивна необхідність у приведенні нормативно-правових актів, що регулюють питання дотримання законності й дисципліни поліцейських, у відповідність до чинного законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 29. – Ст. 245.

2. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 12 березня 2013 р. № 230 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 30. – Ст. 1043.

3. *Гурін В.В.* Службове розслідування в органах внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.В. Гурін. – К., 2003. – 19 с.

4. *Стародубцев А.А.* Організаційно-правові питання діяльності інспекцій з особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.А. Стародубцев. – Х., 1999. – 20 с.

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

Отримано 27.11.2015

УДК 340:331.556.2(477)

Т.О. Проценко,
д.ю.н., професор,
заслужений працівник освіти України

ПРАВОВИЙ СТАТУС ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ[1]

У статті порушено актуальну на сьогодні в Україні проблему визначеності правового статусу внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Здійснено аналіз низки нормативних актів, прийнятих для задоволення першочергових потреб і реалізації прав цієї категорії громадян.

Ключові слова: *внутрішньо переміщена особа (ВПО), правовий статус, нормативний акт, право на зайнятість, пенсійне забезпечення, соціальні послуги, освіту, право голосу і т.д.*

В статье поднята актуальная на сегодняшний день в Украине проблема определения правового статуса внутренне перемещенных лиц (ВПЛ). Осуществлен анализ ряда нормативных актов, которые были приняты для удовлетворения первоочередных потребностей и реализации прав этой категории граждан.

Ключевые слова: *внутренне перемещенное лицо (ВПЛ), правовой статус, нормативный акт, право на занятость, пенсионное обеспечение, социальные услуги, образование, право голоса.*

Actual for today in Ukraine issue of determining problem the legal status of internally displaced persons (IDPs) is brought up. An analysis of a number of regulations that have been adopted to meet the basic needs and rights of these citizens is carried out.

Keywords: *internally displaced person (IDP), legal status, normative act, right to pressure of work, provision of pensions, social services, education, franchise etc.*

Політична ситуація в Україні, окупація Криму, збройний конфлікт в Донецькій та Луганській області призвели до того, що значна кількість фізичних осіб, побоюючись за своє життя та здоров'я, змушена була покинути місце проживання і шукати притулку в інших регіонах України. За статистичними даними, кількість вимушених переселенців в Україні перевищила 1,3 млн осіб і надалі продовжує зростати [1]. З огляду на це, особливої актуальності набуло питання щодо правового статусу таких осіб.

Правовий статус вимушених переселенців з Криму, Луганської та Донецької області в Україні спочатку вирізнявся певною невизначеністю, оскільки, незважаючи на те, що у країні існувала правова система прийому біженців з-за кордону, права та обов'язки вимушених переселенців не мали чітко визначеного нормативного закріплення. Управління Верховного комісара ООН у справах біженців (далі – УВКБ ООН) у вересні 2014 року зазначило про необхідність якнайшвидшого прийняття низки нормативних актів, які врегульовували б статус осіб, переміщених з території Криму, Донецької та Луганської областей, оскільки такі особи потребували доступу до освіти, медичних послуг, місць проживання,

[1] Частина І. Продовження в наступному номері.

працевлаштування і т.ін., бо втратили все, включаючи домівки, документи, засоби до існування та навіть зв'язки із членами своїх сімей [2].

Для вирішення проблем, з якими зіштовхнулися переселенці з тимчасово окупованої території України, у терміновому порядку розроблялося законодавство, приймалися нормативні акти, які б допомогли надати цій категорії громадян тимчасову підтримку, забезпечити їх першочергові потреби, спростити певні процедури таким чином, щоб такі особи могли користуватися власними правами − правом на працю, на освіту, на житло тощо.

1 жовтня 2014 року була розроблена та прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 505 "Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг" [3] (далі − Постанова № 505), згідно з якою Міністерству соціальної політики України було виділено 510000 тис. грн для надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Крім цього, цією Постановою було затверджено Порядок надання такої щомісячної адресної допомоги, згідно з яким грошова допомога надається внутрішньо переміщеним особам, які стоять на обліку в структурних підрозділах з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчих органах з питань соціального захисту населення міських, районних у містах (у разі утворення) рад, з дня звернення за її призначенням і виплачується до місяця зняття з такого обліку включно, але не більше ніж шість місяців [3]. До зазначеного порядку неодноразово вносилися зміни та доповнення (постановами Кабінету Міністрів "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505" від 8 квітня 2015 р. № 257 [4], "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" від 26 серпня 2015 р. № 636 [5], "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505" від 15 червня 2015 р. № 427 [6] тощо) і на сьогодні розмір адресної грошової допомоги для осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, встановлений такий: для непрацездатних осіб (пенсіонери, діти) − 884 грн на одну особу (члена сім'ї); для інвалідів − прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність; для працездатних осіб − 442 грн на одну особу (члена сім'ї); при цьому загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 2400 грн [3]. Таким чином, одним із прав, що отримали особи, які перемістилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції відповідно до норм Постанови № 505 було право на отримання щомісячної адресної грошової допомоги для покриття витрат на проживання, у тому числі на оплату житлово-комунальних послуг. Тобто таким чином держава забезпечує реалізацію права таких осіб на житло.

Одночасно з Постановою № 505 було прийнято Постанову "Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції" від 1 жовтня 2014 р. № 509 (далі − Постанова 509), відповідно до якої внутрішньо переміщені особи повинні стати на відповідний облік та оформити відповідну довідку [7]. Для отримання довідки повнолітня внутрішньо переміщена особа звертається особисто або через законного представника із заявою про взяття на облік до структурного підрозділу з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій,

виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад і подає перелік встановлених у Постанові № 509 документів. Під час видачі довідки посадова особа уповноваженого органу інформує внутрішньо переміщену особу, яка береться на облік, про можливості розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема з відновленням соціальних виплат, про необхідність відкриття поточного рахунка в уповноваженому банку для набуття права на грошову допомогу, надає інформацію про місцезнаходження місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та найближчих установ уповноваженого банку (п. 7 Постанови № 509) [7]. Отже, зазначений вище нормативний акт закріплює право осіб, які перемістилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, на відновлення соціальних виплат та одночасно встановлює обов'язок з відкриття поточного рахунка в уповноваженому банку для набуття права на грошову допомогу.

Із прийняттям 20 жовтня 2014 р. Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" № 1706-VII [8] (далі – Закон № 1706-VII) правовий статус осіб, які перемістилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, було нормативно закріплено. Насамперед, у ст. 1 зазначеного закону було надано визначення осіб, які перемістилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, як внутрішньо переміщених осіб: "внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру" [8]. При цьому факт збройного конфлікту вважається преюдиційним – загальновідомим, і таким, що не потребує доведення, якщо інформація про це міститься в офіційних звітах (повідомленнях) Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення [8].

Крім цього, у Законі № 1706-VII закріплюються права та обов'язки ВПО, а саме:

І. ВПО мають право на:

– отримання документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус (ст. 6 Закону);

– зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту (ст. 7 Закону);

– право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах (ст. 8 Закону);

– безпечні умови життя і здоров'я (ст. 9 Закону);

– достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і свобод (ст. 9 Закону);

– створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання (ст. 9 Закону);

– забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг)

протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути подовжено (ст. 9 Закону);

– сприяння у переміщенні її рухомого майна (ст. 9 Закону);

– сприяння у поверненні на попереднє постійне місце проживання (ст. 9 Закону);

– забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством (ст. 9 Закону);

– надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 9 Закону);

– влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади (ст. 9 Закону);

– отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування (ст. 9 Закону);

– проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування (ст. 9 Закону);

– безкоштовний проїзд для повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення (ст. 9 Закону);

– отримання гуманітарної та благодійної допомоги (ст. 9 Закону);

– інші права, визначені Конституцією та законами України (ст. 9 Закону);

ІІ. ВПО зобов'язані:

– дотримуватися Конституції та законів України, інших актів законодавства (ст. 9 Закону);

– звернутися до структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення за місцем фактичного проживання із заявою про отримання довідки про взяття на облік (ч. 3 ст. 4 Закону);

– повідомляти про фактичне місце проживання найближчий територіальний підрозділ центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), протягом 10 днів (ст. 9 Закону);

– повідомляти про зміну фактичного місця проживання або про повернення до покинутого місця проживання протягом 10 днів (ст. 9 Закону);

– один раз на шість місяців з'являтися до відповідного структурного підрозділу уповноваженого органу міграційної політики (ст. 9 Закону);

– виконувати інші обов'язки, визначені Конституцією та законами України (ст. 9 Закону) [8].

Незважаючи на досить поширений перелік прав ВПО, деякі з них носять декларативний характер, оскільки правове підґрунтя для їх реалізації перебуває ще на стадії розроблення. З усього розмаїття прав ВПО доцільно зосередити увагу на праві на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту та право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах.

Право на зайнятість ВПО реалізується в деяких аспектах. По-перше, особи, що працювали на державних підприємствах, установах чи організаціях, розташованих раніше на тимчасово окупованих територіях або на територіях, де проходить антитерористична операція, діяльність яких була переміщена на інші території України, зберігають власні робочі місця на цих підприємствах, установах та організаціях. По-друге, ВПО, що були зареєстровані як безробітні, реєструються

у такому ж статусі за місцем фактичного проживання такої особи (ч. 1 ст. 7 Закону № 1706-VII) [8], при цьому зареєстрована (взята на облік) ВПО, яка звільнилася з роботи (припинила інший вид зайнятості), за відсутності документів, що підтверджують факт звільнення (припинення зайнятості), періоди трудової діяльності та страхового стажу, реєструється як безробітна та отримує допомогу по безробіттю, соціальні та інші послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття відповідно до чинного законодавства (ч. 4 ст. 7 Закону № 1706-VII) [8]. По-третє, самозайняті особи (фізичні особи − суб'єкти підприємницької діяльності та особи, що здійснюють незалежну професійну діяльність), які здійснювали власну діяльність на тимчасово окупованих територіях України та районах проведення антитерористичної операції, можуть припинити власну діяльність за спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем фактичного проживання такої особи у відповідному територіальному органі державної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), на підставі довідки про взяття на облік із відміткою про реєстрацію (ч. 4 ст. 7 Закону № 1706-VII) [8]. По-четверте, реєстрація ВПО фізичної особи − підприємця, здійснюється за її заявою та спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем фактичного проживання такої особи у відповідному територіальному органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб − підприємців, на підставі довідки про взяття на облік із позначкою про її реєстрацію територіальним підрозділом органу державної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції).

Право на пенсійне забезпечення ВПО реалізується у ч. 3 ст. 7 Закону № 1706-VII, де закріплюється положення, відповідно до якого громадяни пенсійного віку, особи з інвалідністю, діти-інваліди, яких зареєстровано ВПО, мають право на отримання соціальних виплат відповідно до законодавства України за місцем реєстрації фактичного місця проживання такої внутрішньо переміщеної особи [8].

Право ВПО на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та соціальні послуги полягає в тому, що для цих осіб передбачається отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування, при цьому матеріальне забезпечення, страхові виплати призначаються за наявності необхідних документів, що підтверджують право на ці виплати, а в разі їх відсутності − за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування у порядку, встановленому правлінням Фонду соціального страхування України (ч. 10 ст. 7 Закону № 1706-VII) [8].

Особливу увагу привертає закріплення права ВПО щодо продовження отримання освіти. Зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа має право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування (ч. 9 ст. 7 Закону № 1706-VII) [8]. Крім цього, для дітей, переселених з тимчасово окупованих територій, встановлений спрощений порядок влаштування до дитячого садка чи школи. Так, згідно з ч. 6 Положення Міністерства освіти та науки України "Про дошкільний навчальний заклад" від 12 березня 2003 р. № 305

прийом дітей до дошкільного навчального закладу здійснюється за наявності певного переліку документів (свідоцтва про народження, медичної довідки про стан здоров'я, довідки дільничного лікаря про епідеміологічний стан тощо) [9]. Спрощена процедура дає змогу влаштувати дітей у навчально-виховні заклади навіть за відсутності належних документів.

Реалізація ВПО права голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах передбачається ст. 8 Закону № 1706-VII) [8] та Законом України "Про державний реєстр виборців" від 22 лютого 2007 р. № 698-V [10], згідно з якими ВПО реалізує своє право голосу на виборах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси шляхом подання звернення до органу ведення Реєстру виборців за місцезнаходженням зазначеної виборцем виборчої дільниці або за виборчою адресою не пізніше ніж за п'ять днів до дня голосування на відповідних виборах чи референдумі.

Таким чином, на сучасному етапі в Україні створене правове підґрунтя для визначення правового статусу ВПО та реалізації його основних прав − права на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту та права голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах. Аналіз реалізації інших прав ВПО та їх обов'язків може стати предметом подальших наукових досліджень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кількість зареєстрованих переселенців в Україні перевищила 1,3 млн осіб [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://tyzhden.ua/News/138661.

2. Internally Displaced Persons [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://unhcr.org.ua/uk/novini/novyny/1335-agentstvo-oon-u-spravakh-bizhentsiv-zaklikae-prijnyati-u-najshvidshij-termin-zakonodavstvo-shcho-zabezpechit-zakhist-vnutrishno-peremishchenikh-osib-v-ukrajini.

3. Про надання щомісячної адресної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції, для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 року № 505 [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http ://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-п.

4. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505 : Постанова Кабінету Міністрів від 8 квітня 2015 р. № 257 [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http ://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/257-2015-п/paran11#n11.

5. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів від 26 серпня 2015 р. № 636 [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/636-2015-п/paran13#n13.

6. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2014 р. № 505 : Постанова Кабінету Міністрів від 15 червня 2015 р. № 427 [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http ://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/427-2015-п/paran12#n12.

7. Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції : Постанова Кабінету Міністрів від 1 жовтня 2014 р. № 509 [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-п.

8. Про забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 20 жовтня 2014 р. // Відомості Верховної Ради. − 2015. − № 1. − Ст. 1.

9. Про дошкільний навчальний заклад : Положення Міністерства освіти та науки України від 12 березня 2003 року № 305 [Електронний ресурс]. − Режим доступу : http ://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/305-2003-п.

10. Про державний реєстр виборців : Закон України від 22 лютого 2007 р. № 698-V // Відомості Верховної Ради України України. − 2007. − № 20. − Ст. 282.

Отримано 10.12.2015

УДК 342.951

В.Т. Білоус,
доктор юридичних наук, професор
О.М. Буханевич,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Стаття присвячена дослідженню пріоритетних напрямів розвитку інституту адміністративних послуг. Окреслено проблеми у сфері надання адміністративних послуг та шляхи їх вирішення. Наголошено, що вирішення найважливіших на сьогодні питань сприятиме створенню ефективної системи надання адміністративних послуг, яка буде гарантувати забезпечення максимального задоволення потреб суб'єктів звернення в таких послугах.

Ключові слова: *адміністративні послуги, електронні адміністративні послуги, суб'єкти надання адміністративних послуг, суб'єкти звернень, процедура надання адміністративних послуг.*

Статья посвящена исследованию приоритетных направлений развития института административных услуг. Обозначены проблемы в сфере предоставления административных услуг и пути их решения. Отмечено, что решение важнейших на сегодняшний день вопросов будет способствовать созданию эффективной системы предоставления административных услуг, которая будет гарантировать обеспечение максимального удовлетворения потребностей субъектов обращения в таких услугах.

Ключевые слова: *административные услуги, электронные административные услуги, субъекты предоставления административных услуг, субъекты обращений, процедура предоставления административных услуг.*

Paper investigates the priorities of the institution of administrative services. The problems in the provision of administrative services and solutions are considered. It is noted that the solution of the most important issues of today will contribute to the creation of an effective system of administrative services, which will ensure maximum satisfaction of the needs of the treatment of subjects of such services.

Keywords: *administrative services, electronic administrative services, subjects of administrative services, subjects of complaints, procedure of administrative services.*

Появу терміна "адміністративні послуги" у вітчизняній правовій доктрині пов'язують з початком адміністративної реформи в Україні, яка стала наслідком необхідності реагування держави на зміни, що відбуваються у суспільних відносинах. Цей етап розвитку українського суспільства позначився активним запровадженням європейських стандартів, зміною принципів і форм відносин між владою і громадянами, впровадженням нової філософії державно-управлінської діяльності, суть якої полягає не в управлінні суспільством, а в наданні послуг, у "служінні" інтересам суспільства і людини. Проте, незважаючи на численні досягнення в демократичних перетвореннях, слід констатувати, що відносини у сфері надання адміністративних послуг характеризуються "непрозорістю", "завуальо-

ваністю" та "корумпованістю". Логічним вирішенням цієї ситуації є пошук шляхів покращення якості обслуговування населення у державних установах, зменшення та спрощення адміністративних бар'єрів, наближення влади до людини, забезпечення максимального комфорту при взаємодії з державними органами. У зв'язку з цим, важливою і актуальною проблемою на цьому етапі державотворення постає питання вдосконалення інституту адміністративних послуг.

Аналізу проблем надання адміністративних послуг присвячені праці таких вчених, як В.Д. Бакуменко, І.П. Голосніченко, Е.Ф. Демський, І.В. Дроздова, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Г.М. Писаренко, В.П. Тимощук, М.М. Шапоренко та ін. Разом з тим, наявна система надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками об'єктивного і суб'єктивного характеру. Одним із таких чинників є недосконаліть законодавства у сфері надання адміністративних послуг. Як наслідок, гальмуються процеси реформування всієї адміністративної системи. Саме тому метою статті є визначення пріоритетних напрямів розвитку інституту адміністративних послуг.

Одним із питань, яке потребує законодавчого вирішення, є упорядкування наявної сукупності адміністративних послуг. Закон України "Про адміністративні послуги" не систематизує адміністративні послуги та не вирішує питання поділу останніх на види. У ч. 2 ст. 5 цього Закону лише зазначено, що адміністративні послуги визначаються виключно законом [1]. Сьогодні переліки адміністративних послуг затверджені постановами Кабінету Міністрів України або наказами органів державної влади. Водночас упорядкування адміністративних послуг в єдину систему є невід'ємною умовою, що впливає на покращання їх якості.

Сучасна практика діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування свідчить, що ними надається значна кількість різноманітних адміністративних послуг. Водночас у переважній своїй більшості між однотипними органами влади існує відмінність у кількості та назві послуг, що надаються громадянам. На перший погляд, відмінність у кількості та назві адміністративних послуг може виглядати досить незначною та пояснюватися тим, що в будь-якому випадку орган влади забезпечує реалізацію прав та свобод громадян на отримання ними послуг. З іншого боку, якщо органами влади на законодавчому рівні визначено існування адміністративних послуг, то доцільним є створення прозорого та зрозумілого механізму їх упорядкування й уніфікації [2, с. 181].

Нині є проект закону України "Про Перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання" [3], який розроблений Міністерством економічного розвитку та торгівлі України. Цим законом пропонується затвердити: 1) перелік безоплатних адміністративних послуг, без урахування документів дозвільного характеру; 2) перелік платних адміністративних послуг, без урахування документів дозвільного характеру; 3) перелік документів дозвільного характеру, що належать до безоплатних адміністративних послуг; 4) перелік документів дозвільного характеру, що належать до платних адміністративних послуг. У ч. 2 ст. 3 цього законопроекту зазначено, що забороняється вимагати від суб'єктів звернення отримання адміністративних послуг, у тому числі документів дозвільного характеру, необхідність яких не передбачена законами та які не внесені до переліків, затверджених цим законом. Згідно з ч. 3 ст. 3 зазначеного закону встановлення інших адміністративних послуг здійснюється шляхом внесення відповідних змін до цього закону одночасно з внесенням змін до законів України, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг у цій сфері. Однак такий закон ще не прийнятий. Вважаємо, що прийняття систематизованого закону, який встановлюватиме визначений перелік адміністративних послуг та фіксований

розмір їх оплати, дозволить вирішити проблеми необґрунтованих видів адміністративних послуг, подрібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги, необґрунтованих високих розмірів плати за окремі види послуг тощо.

З огляду на викладене, наступним ефективним кроком на шляху розвитку системи адміністративних послуг є перехід до надання приватним особам комплексу послуг, пов'язаних з певною подією або життєвим епізодом, в результаті одноразового звернення. На цей час відповідне правове регулювання діяльності органів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг у рамках "життєвих ситуацій" відсутнє. Для ефективного надання найбільш поширених адміністративних послуг необхідно здійснити теоретичні розробки щодо визначення переліків послуг, що підлягають включенню до конкретних пакетів послуг, які складають певну "життєву ситуацію" [4, с. 163–164].

Адміністративні послуги, що формують подібні комплекси, повинні відповідати таким вимогам: 1) підставами їх надання мають бути юридичні факти, з якими пов'язане виникнення, зміна або припинення схожих суспільних відносин; 2) мають своєю спрямованістю вирішення конкретного соціально значущого питання; 3) отримання однієї адміністративної послуги є умовою звернення за іншою; 4) включення кожної послуги сприяє поліпшенню ефективності задоволення потреб приватних осіб; 5) можливість теоретичної та практичної оптимізації комплексу послуг. Оптимізація комплексних адміністративних послуг дозволить підвищити їх якість і доступність, а саме: максимально спростити для суб'єктів звернень порядок оформлення документів; ліквідувати необхідність звернення споживачів за проміжними або дублюючими актами; забезпечити одержувачам послуг можливість одноразового звернення для отримання конкретного пакету адміністративних послуг; суттєво скоротити часові витрати в ході отримання адміністративних послуг [4, с. 164–165].

Однією з форм подальшого розвитку та вдосконалення системи надання адміністративних послуг є чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. Сьогодні ситуація у сфері надання адміністративних послуг зумовлена гострою необхідністю забезпечення матеріальних норм Закону України "Про адміністративні послуги". Нині процедура отримання адміністративних послуг в Україні є складною. Слід констатувати, що врегулювання надання адміністративних послуг "технологічними картками" лише вказує на короткочасний прогрес, який перешкоджає та відтерміновує створення спеціального процедурного законодавства. Оскільки в адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвинутою, надзвичайно важливим є запровадження у сфері управління раціональних та демократичних адміністративних процедур, зокрема у сфері надання адміністративних послуг. У розвинених країнах світу вже діють відповідні процедурні закони. Тому з метою врегулювання на законодавчому рівні багатоманітних процедурних відносин в управлінській діяльності органів публічної адміністрації, їх посадових осіб вкрай важливо прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України.

Важливим аспектом розвитку інституту адміністративних послуг є вирішення проблеми платних та безоплатних адміністративних послуг. Наразі в Україні відсутній системний нормативно-правовий акт, який би врегульовував питання оплати адміністративних послуг. Оскільки суб'єкт звернення може не розуміти, яка сума коштів і за надання якої послуги ним має сплачуватися, працівники суб'єктів надання послуг мають можливість вводити в оману громадян щодо порядку та розмірів оплати. Особливо це поширено щодо "платних послуг" відповідно до "переліків", затверджених Кабінетом Міністрів України. Тож на практиці часто

повна плата за адміністративні послуги де-факто перевищує офіційно встановлену в рази. Отже, проблема впорядкування платних та безоплатних адміністративних послуг вимагає вирішення на загальнодержавному рівні. На нашу думку, всі правила визначення платних та безоплатних адміністративних послуг доцільно уніфікувати, закріпивши нормативно на рівні закону.

Не менш важливою проблемою у сфері надання адміністративних послуг є неврегульованість механізму розподілу та використання коштів, які надходять як плата за такі послуги. Неналежне й недостатнє фінансування діяльності органів публічної адміністрації є чинником, що безпосередньо впливає на специфіку надання адміністративних послуг, зокрема, на їх цілісність, якість, платний характер, розміри плати тощо. Наразі слід констатувати, що суб'єкти надання адміністративних послуг через недостатню фінансову підтримку не в спромозі в повному об'ємі виконувати всі повноваження. Це не сприяє реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення у сфері надання адміністративних послуг. На наш погляд, означена проблема має бути вирішена у системному нормативно-правовому акті, який повинен регламентувати питання плати за надання адміністративних послуг.

Ще одним із найважливіших питань у сфері надання адміністративних послуг є проблема контролю у сфері надання адміністративних послуг. Закон України "Про адміністративні послуги" недостатньо чітко регламентує здійснення контролю у сфері надання адміністративних послуг (сутність, види, особливості, суб'єкти проведення). Це стосується і контролю за доходами, які надходять як плата за надання адміністративних послуг, а також громадського контролю. На цей час контроль за акумулюванням коштів, що надходять як плата за надання адміністративних послуг, здійснюється на неналежному рівні. Як наслідок – держава недоотримує кошти, які надходять за надання адміністративних послуг, а несумлінні суб'єкти надання адміністративних послуг збагачуються на наданні адміністративних послуг. Не закріплено на законодавчому рівні і форми громадського контролю. Враховуючи його значущість, постає питання щодо прийняття Закону України "Про громадський контроль". Відсутність відповідного законодавчого регулювання контролю у сфері надання адміністративних послуг вимагає численних змін до Закону України "Про адміністративні послуги" та прийняття інших нормативно-правових актів, спрямованих на підвищення ефективності діяльності суб'єктів надання таких послуг.

Одним із ключових напрямів удосконалення взаємодії суб'єктів надання адміністративних послуг є розмежування їх повноважень і зосередження уваги на якісному наданні адміністративних послуг. Незважаючи на те, що сьогодні в Україні триває адміністративна реформа з децентралізації влади, слід визнати дещо декларативний характер впровадження принципу субсидіарності, як законодавчо, так і на практиці, оскільки система надання адміністративних послуг в Україні залишається занадто централізованою. У рамках проведення державних реформ з децентралізації влади необхідно врахувати, що основним суб'єктом надання адміністративних послуг мають бути саме органи місцевого самоврядування. Це наблизить процедури надання адміністративних послуг до споживачів, що зробить їх не лише зручними, але й сприятиме більш оперативному і професійному задоволенню і виявленню потреб та очікувань споживачів, підвищить відповідальність органів влади.

Потребує вирішення питання щодо критеріїв оцінки якості надання адміністративних послуг. На наш погляд, оцінка діяльності органів, що надають адміністративні послуги, повинна проводитися за критеріями, які були б актуальними,

тобто відповідали б вимогам часу, та достатніми, а саме такими, що охоплюють найважливіші аспекти надання послуг. Провівши оцінювання відповідно до встановлених критеріїв, керівництво адміністративного органу отримає напрями поліпшення якості послуг. Окрім цього, оцінка якості надання адміністративних послуг підвищує рівень відповідальності та прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, оскільки такі дані, як правило, стають надбанням громадськості.

При цьому слід враховувати, що надання якісних адміністративних послуг залежить від багатьох чинників і, насамперед, від ефективної роботи органів публічної адміністрації всіх рівнів. Забезпечення органів державної та місцевої влади висококваліфікованими фахівцями, покликаними реалізовувати державну політику у сфері надання адміністративних послуг з метою реалізації прав, свобод і законних інтересів суб'єктів звернення безпосередньо залежить від впровадження в практику роботи з персоналом адміністративних органів сучасних підходів та моделей управління персоналом. Тому кадрове забезпечення органів публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг обов'язково повинне носити інноваційний характер. Саме в такий спосіб, коли в управління людськими ресурсами постійно впроваджуються нові найбільш ефективні технології, а саме вдосконалення кадрового забезпечення отримує характер безперервного процесу, можна забезпечити якісно нові формування та реалізацію інституту державної служби, що безпосередньо позитивно позначиться на якості та ефективності всього державного управління, в тому числі у сфері надання адміністративних послуг.

У контексті підвищення якості надання адміністративних послуг доцільно зобов'язати суб'єктів надання адміністративних послуг здійснювати аудіозапис взаємодії працівників, відповідальних за надання адміністративних послуг, та суб'єктів звернень, а також передбачити право останніх витребувати копії цих записів. Зазначений захід сприятиме позитивному впливу на якість адміністративних послуг за двома напрямами: 1) позитивне – знаючи, що ведеться аудіозапис, державний службовець буде дотримуватися порядку надання адміністративних послуг; 2) ретроспективне – цей запис може бути доказом у справі при подальшому оскарженні дій і рішень посадових осіб [4, с. 175–176].

В умовах інформатизації суспільства та стрімкого науково-технічного прогресу одним із пріоритетних завдань сучасної державної політики у сфері надання адміністративних послуг є переведенням цих послуг в електронну форму.

Наразі слід констатувати, що процес впровадження електронних адміністративних послуг є незадовільним. Це пояснюється, насамперед, відсутністю мотивації в громадян і органів публічної адміністрації до інноваційних нововведень, низькою комп'ютерною грамотністю населення, недоступністю послуг швидкого Інтернету для значної частини населення тощо. Більше того, для України, як і для інших країн пострадянського простору, революційні зміни інформаційно-технологічного середовища збіглися в часі з соціально-економічною трансформацією суспільства. Для населення це означає необхідність одночасної подвійної адаптації: до нових соціально-економічних реалій та до нових вимог інформаційного середовища [5, с. 26]. Недосконалим також є і правова регламентація надання адміністративних послуг в електронній формі.

Тому електронізація адміністративних послуг можлива лише у випадку їх чіткого визначення, стандартизації та уніфікації процесу надання електронних адміністративних послуг, що вимагає прийняття окремого закону щодо правового регулювання відносин, що формуються у сфері надання адміністративних послуг в електронній формі.

Враховуючи викладене вище, пріоритетними напрямами розвитку інституту адміністративних послуг є: 1) упорядкування наявної сукупності адміністративних послуг; 2) запровадження надання фізичним і юридичним особам комплексу адміністративних послуг, пов'язаних з певною подією або життєвим епізодом, у результаті одноразового звернення; 3) розмежування повноважень суб'єктів надання адміністративних послуг і зосередження їх уваги на якісному наданні адміністративних послуг; 4) належне регулювання процедурного забезпечення надання адміністративних послуг; 5) чітка регламентація питання платності / безоплатності адміністративних послуг; 6) створення ефективної системи контролю у сфері надання адміністративних послуг з конструктивно відпрацьованим механізмом ефективної взаємодії та координації діяльності; 7) перехід від наявної системи надання адміністративних послуг до повного електронного документообігу; 8) створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення суб'єктами надання адміністративних послуг повноважень у сфері надання таких послуг.

Вирішення наведених вище питань сприятиме створенню ефективної системи надання адміністративних послуг, яка буде гарантувати забезпечення максимального задоволення потреб суб'єктів звернення в таких послугах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 32. – Ст. 409.

2. *Літвінов О.В.* Проблеми упорядкування адміністративних послуг органами місцевого самоврядування / О.В. Літвінов, Є.Б. Єдинак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 9 (101). – С. 180–185.

3. Про Перелік адміністративних послуг та плату (адміністративний збір) за їх надання : проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http ://www.if.gov.ua/files/pzu%20ap.pdf.

4. *Исаков А.Р.* Обеспечение качества государственных услуг : административно-правовой аспект : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / А.Р. Исаков. – С., 2014. – 208 с.

5. Международный опыт эффективных методов предоставления государственных услуг / Проект ПРООН в Узбекистане "Поддержка системы мест. упр. : граждан. участие и партнерство" ; эксперт : А. Рахимов. – 42 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http ://www.slideshare.net/lgsp2013/15-36494758.

Отримано 25.11.2015

УДК 340:001.89

Д.В. Смерницький,
кандидат юридичних наук

ОСОБЛИВОСТІ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА РОЗРОБЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНОЇ ТА ВІЙСЬКОВОЇ ТЕХНІКИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ[1]

У статті розглянуто питання правового регулювання проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт з розробки та виготовлення спеціальної та військової техніки. Визначено особливості та відмінності процесу науково-технічних досліджень за напрямом створення засобів спеціальної техніки та продукції оборонного призначення. Проаналізовано ліцензійні умови провадження господарської діяльності у сфері розроблення, виготовлення, реалізації, ремонту, модернізації та утилізації озброєння, військової техніки, військової зброї і боєприпасів до неї.

Ключові слова: *науково-технічна діяльність, науково-дослідна робота, дослідно-конструкторська робота, ліцензійні умови, спеціальна техніка, військова техніка.*

В статье рассмотрены вопросы правового регулирования проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по разработке и изготовлению специальной и военной техники. Определены особенности процесса научно-технических исследований по направлению создания средств специальной техники и продукции оборонного назначения. Проанализированы лицензионные условия осуществления хозяйственной деятельности в сфере разрабатывания, изготовления, реализации, ремонта, модернизации и утилизации вооружения, военной техники, военного оружия и боеприпасов к ней.

Ключевые слова: *научно-техническая деятельность, научно-исследовательская работа, опытно-конструкторская работа, лицензионные условия, специальная техника, военная техника.*

In the paper the considered questions of the legal adjusting of leadthrough of research and doslidno-konstruktorskikh works are from development and making of the special and military technique. Features and differences of process of scientific and technical researches are certain after direction of creation of facilities of the special technique and products of the defensive setting. The licensed terms of realization of economic activity are analysed in the field of development, making, realization, repair, modernization and utilization of armament, military technique, military weapon and live ammunitions, to it.

Keywords: *scientific and technical activity, research work, doslidno-konstruktorska work, licensed terms, special technique, military technique.*

Продовжуючи наші дослідження щодо правових аспектів науково-технічних розробок військової техніки, перейдемо до розгляду суб'єктів, що відносяться до зазначеної сфери науково-технічної діяльності.

[1] Закінчення. Початок у № 3.

Так, до суб'єктів загальної компетенції, які забезпечують адміністративно-правове регулювання сфери розробки військової техніки, необхідно віднести Верховну Раду України та Президента України. Які згідно зі ст. 5 та 6 розділу ІІ Закону України "Про оборону України" [1] здійснюють повноваження у сфе-рі оборони відповідно до Конституції України [2], в тому числі щодо законодавчого регулювання зазначеної сфери. Також згідно із Законом України "Про Збройні сили України" [3] керівництво Збройними Силами України в межах, передбачених Конституцією України [2], здійснює Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України. В особливий період керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями Президент України може здійснювати через Ставку Верховного Головнокомандувача, робочим органом якої є Генеральний штаб Збройних Сил України.

Крім того, до суб'єктів загальної компетенції також, на наш погляд, необхідно віднести Раду національної безпеки і оборони України, Ставку Верховного Головнокомандувача, центральні та інші органи виконавчої влади у сфері оборони.

Так, Рада національної безпеки і оборони України координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері оборони в межах повноважень, визначених Конституцією України [2] та Законом України "Про Раду національної безпеки і оборони України" [4] [1, ст. 7].

Для забезпечення стратегічного керівництва Збройними Силами України, іншими військовими формуваннями та правоохоронними органами в особливий період може створюватися Ставка Верховного Головнокомандувача як вищий колегіальний орган воєнного керівництва обороною держави у цей період [1, ст. 8].

До суб'єктів, які безпосередньо регулюють сферу створення та використання військової техніки та продукції оборонного призначення, слід віднести Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України, Генеральний штаб Збройних сил України,

Так, Кабінет Міністрів України у сфері військової техніки визначає потреби в оборонних витратах, забезпечує виконання Державного бюджету України щодо фінансування заходів у сфері оборони у визначених обсягах, а також організовує розроблення і виконання державних програм розвитку Збройних Сил України, інших військових формувань та розвитку озброєння і військової техніки [1, ст. 9].

Крім того, згідно зі ст. 9 Закону України "Про Збройні сили України" [3] Кабінет Міністрів України організує підготовку та реалізацію загальнодержавних програм розвитку Збройних Сил України, озброєння та військової техніки й постачання зазначеної техніки Збройним Силам України.

До основних функцій Міністерства оборони України у сфері науково-технічних розробок військової техніки та постановки її на озброєння й використання відноситься в тому числі участь у формуванні оборонного бюджету та забезпечення виконання функцій замовника із державного оборонного замовлення на розроблення, виробництво, постачання, ремонт, знищення та утилізацію озброєння, військової техніки, військового майна і металобрухту, виконання робіт і надання послуг, а також на поставку матеріальних цінностей до мобілізаційного резерву Збройних Сил України [1, ст. 10].

Також відповідно до ст. 10 Закону України "Про Збройні Сили України" [3] до повноважень Міністерства оборони України належить забезпечення життєдіяльності Збройних Сил України, їх функціонування, бойової та мобілізаційної готовності, боєздатносьті, підготовки до виконання покладених на них завдань, застосування, комплектування особовим складом та його підготовку, постачання

озброєння та військової техніки, підтримання справності, технічної придатності та модернізації зазначеного озброєння і техніки, матеріальних, фінансових, інших ресурсів та майна згідно з потребами, визначеними Генеральним штабом Збройних Сил України в межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, і здійснення контролю за їх ефективним використанням, організація виконання робіт і надання послуг в інтересах Збройних Сил України.

Генеральний штаб Збройних Сил України є головним військовим органом з планування оборони держави, управління застосуванням Збройних Сил України, координації та контролю за виконанням завдань у сфері оборони органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, військовими формуваннями [1, ст. 11].

Генеральний штаб Збройних Сил України у сфері створення та використання військової техніки визначає потреби в озброєнні та військовій техніці, необхідні для належного виконання завдань Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями, контролює повноту і якість їх отримання.

Інші військові формування та відповідні правоохоронні органи здійснюють разом із Збройними Силами України підготовку та забезпечують готовність до спільних дій з метою оборони; узгоджують з Генеральним штабом оперативно-стратегічні вимоги до озброєння та військової техніки, військово-технічного майна, його якісні та кількісні показники, спільно з Міністерством оборони України розробляють державну програму розвитку озброєння і військової техніки та формують державне оборонне замовлення [1, ст. 12].

До військових формувань у зазначеній сфері необхідно віднести Національну гвардію України, яка згідно зі ст. 1 Закону України "Про Національну гвардію України" є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначене для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій [6].

На наш погляд, система правоохоронних органів України може мати такий вигляд: органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, податкова міліція, Управління державної охорони України, Військова служба правопорядку у Збройних силах України, органи і установи виконання покарань, органи охорони державного кордону та інші правоохоронні органи [5, с. 119]. З цього переліку віднести до суб'єктів, які безпосередньо задіяні у правовому регулюванні сфери розробки військової техніки, на наш погляд, можна органи внутрішніх справ, службу безпеки та органи охорони державного кордону.

Оскільки сфера оборони країни є розгалуженою та торкається всього суспільства, до суб'єктів сфери розробки продукції оборонного призначення слід віднести центральні та інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування [1, ст. 13, 14, 15].

Основними суб'єктами щодо проведення науково-технічних досліджень у сфері створення військової техніки та продукції оборонного призначення є державні та інших форм власності підприємства, установи та організації, як наукові так і виробничі.

Підприємства, установи та організації всіх форм власності виконують державні оборонні замовлення, в тому числі проводять наукові дослідження та виконують розробки у сфері оборони, створюють і підтримують у готовності мобілізаційні потужності, зберігають матеріальні цінності мобілізаційного резерву [1, ст. 16]. Звісно, до цієї категорії суб'єктів слід віднести Національну академію наук України та галузеві академії наук. Зазначені установи державної форми власності можуть брати участь у правовому регулювання сфери створення військової техніки за умови, коли органи виконавчої влади делегують їм частину своїх повноважень щодо управління сферою розробки військової техніки.

Крім того, у ст. 39 Закону України "Про здійснення державних закупівель" [7] зазначено, що переговорна процедура закупівлі застосовується замовником як виняток у разі нагальної потреби у здійсненні закупівлі у зв'язку з виникненням особливих економічних чи соціальних обставин, які унеможливлюють дотримання замовниками строків для проведення процедур конкурсних торгів, а саме пов'язаних з негайною ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, з особливим періодом, якщо замовником виступає Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Національна гвардія України, Державна прикордонна служба України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, а також наданням у встановленому порядку Україною гуманітарної допомоги іншим державам. До особливого періоду належить і проведення антитерористичних операцій, ведення бойових дій тощо. Тобто ця умова стосується і закупівлі військової техніки та продукції оборонного призначення. Отже, враховуючи наведене, до суб'єктів, які безпосередньо здійснюють регулювання та розробку, використання та постановку на озброєння військової техніки, варто включити ще Службу зовнішньої розвідки України та Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про основи національної безпеки України" [8] національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, міграційної політики, охорони здоров'я, освіти та науки, науково-технічної та інноваційної політики, культурного розвитку населення, забезпечення свободи слова та інформаційної безпеки, соціальної політики та пенсійного забезпечення, житлово-комунального господарства, ринку фінансових послуг, захисту прав власності, фондових ринків і обігу цінних паперів, податково-бюджетної та митної політики, торгівлі та підприємницької діяльності, ринку банківських послуг, інвестиційної політики, ревізійної діяльності, монетарної та валютної політики, захисту інформації, ліцензування, промисловості та сільського господарства, транспорту та зв'язку, інформаційних технологій, енергетики та енергозбереження, функціонування природних монополій, використання надр, земельних та водних ресурсів, корисних копалин, захисту екології і навколишнього природного середовища та інших сферах державного управління при виникненні негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національним інтересам.

Отже, національна безпека стосується як потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, прикордонної діяльності та оборони, а також науково-технічної політики. Тобто проведення

науково-технічних досліджень та розробок щодо створення спеціальної техніки для правоохоронної діяльності та військової техніки й продукції оборонного призначення, а також загальна політика стосовно науково-техніного розвитку країни є питанням національної безпеки України.

Суб'єктами забезпечення національної безпеки згідно зі ст. 4 Закону є: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; Національний банк України; суди загальної юрисдикції; прокуратура України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; Збройні Сили України, Служба безпеки України, Служба зовнішньої розвідки України, Державна прикордонна служба України та інші військові формування, утворені відповідно до законів України; громадяни України, об'єднання громадян [8].

Це підтверджує нашу думку щодо визначення суб'єктів правового регулювання сфери науково-технічних розробок та випуску військової техніки, продукції оборонного призначення та спеціальної техніки для правоохоронних органів.

З метою відвернення і нейтралізації загроз національним інтересам в Україні розроблені й затверджені Указами Президента України Стратегія національної безпеки України [9] і Воєнна доктрина України [10]. Стратегією національної безпеки України [9] передбачено зміцнення потенціалу оборонної промисловості, насамперед, науково-технологічного, його ефективне використання в інтересах економічного розвитку держави, а також органів сектору безпеки і оборони [11, с. 24].

Як заначають О. Труш та Є. Краснико, державні замовники для виконання своїх функцій мають право розміщувати на підприємствах, в установах та організаціях, визначених виконавцями, свої представництва або залучати до такої роботи на договірній основі інших державних замовників. Діяльність зазначених представництв провадиться відповідно до положення, що затверджується Кабінетом Міністрів України [11, с. 26]. Контроль за якістю продукції, робіт і послуг на всіх етапах розроблення, виробництва, модернізації, утилізації та ремонту, за цільовим використанням коштів, перевірка і узгодження документів щодо формування договірних цін здійснюються державними замовниками, які розміщують на підприємствах, в установах та організаціях представництва державних замовників. Представництва є підрозділами відповідних державних замовників [12]. Діяльність зазначених представництв регламентується Постановою Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про представництва державних замовників з оборонного замовлення на підприємствах, в установах і організаціях" [13].

Контроль ходу і результатів виконання дослідно-конструкторської роботи (ДКР) охоплює такі напрями та об'єкти контролю: плани робіт ДКР; звітну, науково-технічну, проектну, робочо-конструкторську, технічну, експлуатаційну, ремонтну та іншу документацію; обсяги робіт, що виконуються, і терміни їх виконання; якість результатів робіт і рівень їх відповідності тактико-технічному завданню (ТТЗ); фактичні витрати на проведення роботи та їх відповідність заданим у ТТЗ; ступінь і своєчасність впровадження (реалізації) отриманих результатів і їх відповідності встановленим цілям; ступінь виконання робіт та їх відповідності досягненням науки, техніки і сучасним технологіям. З точки зору виконання завдань, які вирішуються при воєнно-науковому супроводженні, вся їх сукупність може бути розподілена на дві взаємопов'язані групи: завдання організаційно-технічного характеру і науково-дослідні завдання [14, с. 16].

Таким чином, із метою вирішення зазначених питань в Україні існує система військових представництв – представництв державного замовника, що підпорядковується Управлінню військових представництв Міністерства оборони України, основним завданням яких є збереження національного надбання держави – промислових військових технологій, забезпечення якості та надійності продукції спеціального призначення, контроль за формуванням ціни на спеціальну продукцію та виконання мобілізаційних завдань підприємствами оборонно-промислового комплексу всіх форм власності [11, с. 26].

Тобто до суб'єктів, які відностяться до розробки, випробувань та використання військової техніки, повною мірою належать військові представництва, які відіграють ключову роль у створенні зазначеної техніки та при певних умовах можуть брати участь у правовому регулюванні цієї сфери.

Також відповідно до Закону України "Про організацію обронного планування" [15] суб'єктами оборонного планування в межах повноважень, наданих Конституцією і законами України, є: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки і оборони України; центральні органи виконавчої влади, які здійснюють керівництво Збройними Силами України та іншими військовими формуваннями; Генеральний штаб Збройних Сил України; місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування; урядові комісії, міжгалузеві та відомчі робочі групи. А основними завданнями оборонного планування є створення і підтримання на належному рівні державних ресурсів у сфері оборони, а також ефективне управління ними для забезпечення розвитку Збройних Сил України та інших військових формувань, а також упровадження механізмів ринкової економіки у сфері оборонного планування для залучення інвестицій в оборонну промисловість.

Крім того, до суб'єктів спеціальної компетенції у сфері правового регулювання створення військової техніки слід віднести: суб'єктів, які входять у систему органів судової влади, органи прокуратури, митні та податкові органи.

Науково-технічні дослідження та розробки, як видно з наведеного, не тільки сприяють розвитку держави та суспільства в цілому, вони також випливають на національну безпеку та оборону, створюючи зразки військової техніки та продукцію оборонного призначення, а також засоби спеціальної техніки для боротьби зі злочинністю.

Отже, визначивши загальний перелік суб'єктів правового регулювання щодо створення та використання військової техніки та враховуючи наведене, спробуємо визначити, яка ж роль адміністративного права у формуванні та забезпеченні діяльності сфери розробки та виготовлення продукції оборонного призначення та військової техніки. Оскільки адміністративне право це самостійна галузь права, за допомогою якою здійснюється забезпечення суспільних відносин у сфері державного регулювання то, мабуть, на наше переконання, саме адміністративне право повинно відігравати основну роль у правовому забезпеченні сфери створення та впровадження продукції оборонного призначення. Звісно, сфера розробки, виробництва та постановки на озброєння військової техніки є надто складною, і вплив на її правове регулювання здійснює господарське, цивільне, фінансове, інформаційне право та ін. Відокремити вплив різних галузей права на зазначену сферу не можливо, адже на забезпечення суспільних відносин наведеної сфери впливають всі зазначені галузі права.

Але, як ми зазначили, адміністративне право повинно відігравати основну роль у регулюванні сфери створення військової техніки, об'єднуючи у правовому механізмі із забезпечення цієї сфери інші галузі права.

Отже, спробуємо визначити основні завдання адміністративного права (державного регулювання) у сфері створення (розробки й виготовлення) та запровадження у практичну діяльність (постановки на озброєння) продукції оборонного призначення (військової техніки).

Адміністративно-правове забезпечення створення (розробки й виготовлення) та запровадження у практичну діяльність (постановки на озброєння) продукції оборонного призначення (військової техніки) – це діяльність уповноважених органів виконавчої влади стосовно проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт з розробки засобів військової техніки, проведення їх відповідних випробувань та постановки на озброєння, а також модернізації й ремонту, в тому числі створення відповідних правових норм щодо державного регулювання сфери створення та використання продукції оборонного призначення.

Основними функціями адміністративного права у зазначеній сфері, на наш погляд, є такі.

1) Сторення дієвого правового механізму щодо розробки, виготовлення та постановки на озброєння військової техніки.

На превеликий жаль, на цей час правовий механіз щодо забезпечення створення та використання військової техніки є недієздатним, оскільки правові норми, прийняті ще за часів СРСР, застаріли, державні стандарти, як зазначалося у цій сфері, створені ще у шістдесяті роки минулого сторіччя, та й законодавча база не відповідає вимогам сьогодення.

Правовий механізм щодо забезпечення сфери розробки та використання військової техніки має бути складним правовим механізмом та включати як складові адміністративно-правовий, господарсько-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, інформаційно-правовий механізми. Адміністративно-правовий механізм має стати об'єднуючим, за допомогою якого злагоджено повинні працювати всі правові механізми у цій сфері.

2) Створення належних умов фінансування розробки та виготовлення військової техніки. Цей напрям переважно повинен забезпечуватися фінансовим правом та фінансово-правовим механізмом. Адже переважно фінансування відбувається за кошти державного бюджету через державне оборонне замовлення. Отже, створення фінансово-правого механізму щодо чітко та належного фінансування зазначеної сфери є вкрай важливим. Також є важливим створення механізму податкових пільг для розвитку цієї сфери. Правові норми повинні забезпечувати прозорість процесу отримання фінансування, контролю за використанням коштів та звітуванням виконавців державного оборонного замовлення. Аде, на наш погляд, на сучасному етапі розвитку сфери розробки військової техніки необхідно розглядати такі напрями фінансування, як залучення інвестицій до розробок такої техніки, а також до фінансування розвитку підприємств. Немає сумніву, що у сучасному світі торгівля військовою технікою приносить значні зиски, отже, її виробництво може бути привабливим для інвесторів. Тобто саме механізм адміністративно-правового забезпечення фінансування зазначеної сфери в змозі вирішити необхідні завдання щодо поліпшення фінансового забезпечення розробки та виготовлення військової техніки.

3) Забезпечення розвитку військово-промислового комплексу. На цей напрям розвитку військової техніки, звісно, впливає належне фінансування, яке ми розглянули вище, але не тільки. Важливе значення має створення на рівні держави відповідних програм розвитку комплексу, виділення землі, створення умов до об'єднання зусиль у певному напрямі наукових установ та виробництв тощо. Більш за все на регулювання супільних відносин у сфері розвитку військово-

помислового комплексу має господарсько-правовий, фінансово-правовий та адміністративно-правовий механізми.

Наприклад, однією з сучасних форм розвитку військово-промислового комплексу може стати створення наукових та технологічних парків, де будуть розроблятися та впроваджуватися нові інноваційні рішення у сфері науково-технічних досліджень. У разі відповідної державної підтримки та формування завдань, що спрямовані на розвиток військової та оборонної техніки, наукові та технопарки можуть забезпечити необхідний розвиток військово-промислового комплексу та створення нових видів озброєння й техніки, які зможуть конкурувати із розробками у цій сфері передових країн світу.

4) Забезпечення прав на об'єкти інтелектуальної власності у сфері науков-технічних досліджень зі створення нових видів озброєння, військової техніки, оборонної продукції. Зазначена сфера, мабуть, є найбільш "багатою" на об'єкти інтелектуальної власності. Розробка нових видів озброєння та військової техніки, включаючи космічну техніку, супроводжується створенням об'єктів інтелектуальної власності. І ці об'єкти інтелектуальної власності потребують надійної охорони та захисту. Напевне, ні в одній сфері суспільних відносин не має стільки засекречених розробок, як у сфері розробки озброєння та військової техніки. А це, в першу чергу, пов'язано з об'єктами інтелектуальної власності. Отже, правовий механіз повинен забезпечувати права на об'єкти інтелектуальної власності та всі можливості та наслідки щодо їх використання, продажі, надання у користування. У цій сфері більш за все повинні бути задіяні цивільно-правовий, адміністративний та інформаційно-правовий механізми.

5) Інформаційне забезпечення створення військової техніки. У нашому сучасному світі без інформації неможливо прожити. Кожна сфера суспільних віносин потребує відповідного інформаційного забезпечення. Не є виключенням і інформаційне забезпечення сфери науково-технічних розробок військової техніки. Ця сфера потребує, мабуть, чи не найбільшого інформаційного забезпечення, яке можна поділити, на наш погляд, на такі напрями: інформаційне забезпечення фундаментальних та прикладних досліджень у сфері фізики, біології, хімії тощо; інформаційне забезпечення об'єктів інтелектуальної власності стосовно створення нових об'єктів, які можуть бути застосованими до розробки нових видів озброєння та техніки; інформаційне забезпечення досвіду застосування того чи іншого виду озброєння чи техніки; інформаційне забезпечення нових розробок військової техніки в інших державах та їх технічних характеристик; інформаційне забезпечення розробки нового обладнання для обробки та виготовлення матеріалів та механізмів; інформаційне забезпечення створення відповідних державних механізмів з розробки та використання військової техніки, включаючи правовий, фінансовий, податковий, технічний тощо.

Отже, як ми бачимо, інформаційне забезпечення відіграє важливу роль у сфері створення військової техніки, та не тільки військової, а і спеціальної техніки для правоохоронних органів теж, а також іншої техніки для господарських потреб суспільства. У цій сфері більш за все є дієвим інформаціно-правовий механізм, який спільно з адміністративно-правовим механізмом можуть забезпечити належне правове регулювання інформаційного забезпечення сфери розробки військової техніки.

6) Експорте забезпечення створення військової техніки. Під цим видом забезпечення маємо на увазі створення відповідних умов для забезпечення експорту військової техніки. Якщо спеціальна техніка для правоохоронних органів зазвичай не є предметом експорту, адже кожна країна забезпечує розробку та випуск

спеціальної техніки самостійно, та ця техніка є не надто коштовною, то військова техніка є предметом експорту у багатьох країнах. При створенні відповідно конкурентоздатної військової техніки вона може приносити значні прибутки для держави та підприємств, які її випускають. Отже, створення, в першу чергу, правового механізму експорту військової техніки дуже важливе та впливає у кінцевому результаті на розвиток оборонно-промислового комплексу країни. Зазначений напрям розвитку військової техніки більш за все реалізується за допомогою господарсько-правового, адміністративно-правового механізмів, механізму управління митним режимом, міжнародно-прового механізму, які створюють відповідні засади щодо нормативно-правового регулювання зазначеної сфери суспільної діяльності.

Як зазначає І.С. Фанін, і ми з ним цілком погоджуємося, на позитивну динаміку розгортання та активізації співпраці підприємств вітчизняного оборонно-промислового комплексу з іноземними партнерами у військово-технічній сфері мають істотний вплив такі чинники негативного характеру: відсутність на сучасному етапі достатньої кількості представництв в інших країнах, які б займались пошуком потенційних ринків збуту товарів військового призначення та подвійного використання; нераціональне використання бюджетних коштів на багатьох напрямах, відсутність концентрації фінансових ресурсів виключно на пріоритетних напрямах розвитку нових зразків озброєння та військової техніки; нерівномірне представлення України на регіональних сегментах світового ринку озброєнь; сьогоднішнє спрямування військово-технічної політики розвинених країн щодо держав колишнього СРСР на перехоплення передових ідей, придбання за безцінь нових технологій і конструкторської документації, закупівлю окремих зразків сучасного високоефективного озброєння для подальшого вивчення і налагодження їхнього виробництва на своїх підприємствах, а також залучення до співробітництва провідних фахівців; практична відсутність інвестування частини коштів у розвиток оборонного сегменту вітчизняної промисловості, отриманих від експортної реалізації озброєння та військової техніки; превалювання в багатьох випадках при продажу озброєння та військової техніки швидкоплинних економічних цілей над перспективними політичними та суто військово-технічними; сумніви з боку деяких держав щодо можливості точного виконання контрактів на виготовлення та поставку озброєння та військової техніки у зв'язку з нестабільністю політичної ситуації в країні та незадовільним станом оборонно-промислового комплексу; обмеженість внутрішніх замовлень озброєння та військової техніки для потреб власних збройних сил; активна діяльність іноземних конкурентів на світових ринках озброєнь, яка постійно зростає, особливо із звуженням цих ринків; неможливість на базі фрагментів оборонно-промислового комплексу СРСР сформувати замкнену систему виробництва основних видів озброєння та військової техніки без всебічного розвитку міжнародної кооперації; недооцінка ролі провідних конструкторських бюро та науково-виробничих підприємств, здатних проводити розробку та створення основних складних систем озброєння та військової техніки; зменшення вартості і значення наявних технологій та незворотних втрат виробничо-технологічного потенціалу підприємств оборонно-промислового комплексу; низький рівень оперативності розгляду заявок на право здійснення експорту товарів і оптимізації процедур експортного контролю; вичерпання конструкторських, технологічних та технічних напрацювань, створених в оборонно-промисловому комплексі ще за радянських часів, без подальшого поновлення цих здобутків; відсутність цілісної системи з досліджень тенденцій розвитку ринків озброєнь, військово-технічного співробітництва та оборонно-промислового

комплексу інших країн; домінування продажу надлишкових зразків озброєння та військової техніки над новими; відсутність дієвої системи інформаційної підтримки реалізації важливих політичних і економічних проектів та протидії деструктивному зовнішньому інформаційному впливу; відсутність з боку держави централізованого контролю та супроводу діяльності багатьох спецекспортерів, що нерідко сприяє недобросовісній зовнішній та внутрішній конкуренції між ними [16, с. 11–12].

7) Імпортне забезпечення створення військової техніки веде до кооперації вітчизняних підприємств з передовими закордонними підприємствами. Наш світ стрімко розвивається і робити ставку тільки на власне виробництво мабуть не доцільно. Є країни та їх підриєства, які завоювали міжнародну славу у виробництві чи випуску тих чи інших технічних засобів, які можуть застосовуватися у військовій техніці. Інколи доцільніше та економічно вигідніше закупити необхідні технічні засоби за кордоном чим налагодити власне виробництво. Отже, створення сприятливих умов для імпорту необхідних технічних засобів чи їх складових для розробки й виготовлення військової техніки є надто важливим. Як і у попередньому випадку з експортом, зазначений напрям реалізується за допомогою господарсько-правового, адміністративно-правового механізмів, механізму управління митним режимом, міжнародно-прового механізму, які створюють відповідні засади щодо нормативно-правового регулювання зазначеної сфери суспільної діяльності.

8) Важливою функцією адміністративно-правового забезпечення створення та використання військової техніки є регулювання розробки та постановки на озброєння у спеціальний (особливий) період. Під терміном спеціальний період, ми маємо на увазі военний період, період проведення антитерористичних операцій, введення гібридних військових дій. Чим же зазначений період відрізняється від звичного? Цей період потребує прискорення створення озброєння, військової техніки та іншої продукції оборонного призначення.

Спробуємо відповісти на питання: “Як же можна прискорити розробку, випробування та постановку на озброєння військової техніки?”.

Звісно, спрощувати процес виробництва чи випробувань не можливо, адже від цього буде залежати якість військової техніки. Можна тільки розглянути питання щодо об’єднання деяких етапів розробки техніки, наприклад, об’єднати декілька видів випробувань. Тобто, на наш погляд, економія часу на технічній складовій розробки військової техніки неодмінно призведе до погіршання її якості та надійності.

Можливо скоротити час на складовій оформлення необхідних документів для надання відповідного дозволу підприємству на виконання зазначеного виду господарської діяльності, скоротити термін та спростити механізм надання фінансування. Наприклад, у спеціальний період можна проводити розробку військової техніки поза межами Державного оборонного замовлення за дозволом Кабінету Міністрів України, з відповідним звітуванням перед Кабінетом Міністрів України про проведену оботу та витрачені бюджетні кошти. Відповідний правовий механізм повинен бути розроблений у державі, а термін, на який він вводиться, повинен встановлюватися Кабінетом Міністрів України.

Отже, підводячи підсумок розгляду функцій адміністративно-правового механізму у сфері науково-технічних досліджень та розробок засобів військової техніки та продукції оборонно призначення, слід сказати, що у поєднанні з іншими правовими механізмами він повинен забезпечти повний комплекс правового регулювання суспільних відносин у зазначеній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 9. – Ст. 106.

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

3. Про Збройні сили України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1934-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 9. – Ст. 108.

4. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 35. – Ст. 237.

5. *Смерницький Д.В.* Адміністративно-правове забезпечення прав інтелектуальної власності в системі МВС України : монографія / Д.В. Смерницький ; за заг. ред. д.ю.н., проф. К.І. Бєлякова. – К. : ДНДІ МВС України, 2014. – 252 с.

6. Про національну гвардію України : Закон України від 13 березня 2014 року № 876-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 17. – Ст. 594.

7. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10 квітня 2014 року № 1197-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 24. – Ст. 883.

8. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 року № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.

9. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України № 105/2007 від 12 лютого 2007 року.

10. Про Воєнну доктрину України : Указ Президента України № 648/2004 від 15 червня 2004 року.

11. *Труш О.* Державне управління формуванням оборонного замовлення в Україні / О. Труш, Є. Краснико // Публічне управління : теорія та практика. – 2012. – № 3(11). – С. 24–30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2012-3/index.html.

12. Про державне оборонне замовлення : Закон України від 3 березня 1999 року № 464-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 17. – Ст. 111.

13. Про затвердження Положення про представництва державних замовників з оборонного замовлення на підприємствах, в установах і організаціях : Постанова Кабінету Міністрів України № 1107 від 21 жовтня 2009 року.

14. *Закалад М.А.* Проблеми воєнно-наукового супроводження створення автоматизованих систем управління військового призначення / М.А. Закалад, В.І. Білєтов, К.В. Феоктистов // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України. – 2013. – № 2(48). – С. 14–18.

15. Про організацію обронного планування : Закон України від 18 листопада 2004 року № 2198-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 4. – Ст. 97.

16. *Фанін І.С.* Військово-технічне співробітництво України в процесі розвитку євроатлантичної інтеграції : безпековий вимір : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01 / І.С. Фанін. – К., 2010. – 22 с.

Отримано 06.10.2015

УДК 345.92

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

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ В СУЧАСНІЙ ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ

Стаття присвячена вивченню позитивного досвіду втілення міжнародних стандартів та принципів правоохоронної діяльності в практичну роботу поліції зарубіжних країн, спрямованих на забезпечення належної поведінки поліцейських під час виконання ними своїх професійних обов'язків. Автором розкрито принципи діяльності поліції в сучасній демократичній державі, охарактеризовано принципи, перелік яких закріплений у Законі України "Про Національну поліцію", сформульовано пропозиції й рекомендації, спрямовані на впровадження демократичних принципів у практичну діяльність поліції України та формування її позитивного іміджу.

Ключові слова: *правоохоронна діяльність, поліцейська діяльність, поліцейський, Національна поліція, міжнародні стандарти, норми, принципи.*

Статья посвящена изучению положительного опыта реализации международных стандартов и принципов правоохранительной деятельности в практической работе полиции зарубежных стран, направленных на обеспечение надлежащего поведения полицейских при исполнении ими своих профессиональных обязанностей. Автором раскрыты принципы деятельности полиции в современном демократическом государстве, охарактеризованы принципы, перечень которых закреплен в Законе Украины "О Национальной полиции", сформулированы предложения и рекомендации, направленные на внедрение демократических принципов в практическую деятельность полиции Украины и формирование ее позитивного имиджа.

Ключевые слова: *правоохранительная деятельность, полицейская деятельность, полицейский, Национальная полиция, международные стандарты, нормы, принципы.*

Paper is devoted to the study of the positive experience of the implementation of international standards and principles of law-enforcement activity in the practical work of foreign police aimed at the ensuring of a proper police behaviour in the discharge of their professional duties. The author reveals the principles of the activities of police in a modern democratic state, characterized by principles, a list of which is enshrined in the Bill of Ukraine "About the National Police", several proposals and recommendations aimed at the implementation of democratic principles in practical activities of Ukrainian police and the formation of its positive image are formulated.

Keywords*: law enforcement, policing, police, National Police, international standards, norms and principles.*

Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням якості та ефективності діяльності правоохоронних органів. Важливе теоретичне та практичне значення на цьому шляху має досвід поліцейських підрозділів зарубіжних країн, вивчення тих явищ, тенденцій

та закономірностей, що визначають сучасний стан і перспективи їх розвитку. Крім того, дослідження принципів діяльності поліції в сучасній демократичній країні набуває особливої актуальності у зв'язку з реформуванням МВС України, вдосконаленням правової регламентації організації та функціонування створеної Національної поліції, впорядкуванням і розробленням механізмів управління її структурними ланками й приведенням у відповідність до міжнародних стандартів, принципів та норм.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з цього питання свідчить, що досвід демократичних країн є важливим і корисним при формуванні організаційно-правових засад діяльності правоохоронних органів, які знаходяться в стані трансформації. Різні аспекти теорії та практики охорони правопорядку, професійної підготовки та діяльності поліції зарубіжних країн розглядалися в працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, К. Балабанова, О. Бандурки, В. Басса, А. Берлача, В. Білоуса, С. Бородіна, О. Буданова, Б. Власова, М. Вербенського, В. Галунька, Ю. Грошевого, О. Губанова, В. Заросила, О. Зубкова, В. Ілларіонова, Д. Калаянова, А. Комзюка, І. Копотуна, М. Корнієнка, О. Мартиненка, В. Олефіра, В. Пєткова, Ю. Римаренка, Д. Сміта, І. Шопіної, О. Ярмиша та ін. Однак, незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, які мають важливе теоретичне та практичне значення, чимало питань та аспектів зазначеної проблеми й дотепер залишаються недостатньо дослідженими. З огляду на це, мета статті полягає у вивченні досвіду втілення міжнародних стандартів та принципів правоохоронної діяльності в практичну роботу поліції зарубіжних країн, спрямованих на забезпечення належної поведінки поліцейських під час виконання ними своїх професійних обов'язків; визначенні принципів діяльності поліції в сучасній демократичній державі; розкритті змісту принципів, перелік яких закріплений у Законі України "Про Національну поліцію"; розробці пропозицій та рекомендацій, спрямованих на впровадження демократичних принципів у практичну діяльність поліції України та формування її позитивного іміджу.

Передусім варто зазначити, що поліція як державна структура підпорядковується органам державної влади, є найбільш помітним представником держави, що діє в межах державного суверенітету. Фактично, скільки існує країн у світі, стільки й різних поліцейських служб, проте їх побудова та організація діяльності засновуються переважно на історичних і національних традиціях кожної країни окремо. Незважаючи на те, чи є вона централізованою чи децентралізованою структурою, організованою на федеральному рівні, на рівні штату чи провінції, вона завжди представляє державу та її громадян, відображає політичну культуру, історію, соціум і економіку держави. Як зазначається в Резолюції Генеральної Асамблеї ООН № 34/169 від 17 грудня 1979 року "кожен орган охорони порядку повинен представляти громадськість у цілому, нести перед нею відповідальність і бути їй підзвітним" [1, с. 155]. Мається на увазі, що діяльність поліції організовується на основі суспільно-публічного партнерства поліції із суспільством у процесі забезпечення публічної безпеки та порядку, виконує свої функції об'єктивно і неупереджено, працює на благо громадськості й несе відповідальність перед урядом і народом.

Основними завданнями поліції є підтримання громадського спокою і правопорядку, захист та повага прав і свобод особистості, а також надання послуг суспільству та допомоги тим, хто її потребує [2]. Як наголошується в Європейському кодексі поліцейської етики, головними цілями поліції в демократичному суспільстві є: "підтримка публічного спокою, забезпечення права і порядку в суспільстві; захист і дотримання основоположних прав і свобод особи, закріплених,

зокрема в Європейській конвенції про права людини; запобігання та подолання злочинності; виявлення злочинів; надання допомоги і послуг суспільству" [3]. Названі завдання поліції відображені в законодавстві більшості європейських країн. При цьому діяльність поліції, як і будь-яка інша діяльність, має засновуватися на моральних підвалинах, які становлять систему принципів, норм та цінностей, вироблених суспільством. Загалом поліцейська система, яка побудована на зрозумілих принципах організації її діяльності, зменшує можливість свавілля в поведінці поліцейських, встановлює чіткі процедури взаємовідносин поліцейських між собою, а також з громадянами та суспільством у цілому. Тому в демократичних державах діяльність поліції скеровується високими суспільними стандартами, позаяк порозуміння із соціумом, довіра громадян є обов'язковою умовою її ефективності. Професійна діяльність поліції полягає у загальновизнаному розумінні кожним поліцейським свого службового обов'язку, виробленню правильних шляхів, форм і методів його реалізації на практиці. Специфіка і складність завдань, що постають перед поліцією, висувають різноманітні вимоги до поліцейських, залежно від посад, які вони обіймають, характеру та змісту виконуваних службових обов'язків. Приміром, Декларація про поліцію Ради Європи, відзначаючи професійний характер поліцейської діяльності, вказує, що: "поліцейський повинен пройти у повному обсязі загальну підготовку, професійну і службову підготовку, а також отримати відповідний інструктаж із соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема з Європейської конвенції з прав та основоположних свобод людини" [4, с. 70].

У довідковій та юридичній літературі існує декілька тлумачень поняття "принцип" (від латинського principum − початок, основа). Однак термінологічні відмінності в його визначенні (основне вихідне положення, особливість, керівна ідея, правило поведінки, наукове начало, основа системи) не містять у собі суперечностей і, по суті, відображають єдину за своєю природою категорію принципів [5, с. 65−66]. Дійсно, в процесі законодавчої діяльності більшість принципів виражаються в конституційних та інших законах. Законодавець фактично вибирає різні прийоми конкретизації змісту принципів. Так, у одних випадках він встановлює низку зобов'язуючих (імперативних), уповноважуючих і забороняючих норм, які у своїй сукупності деталізують окремі сторони того чи іншого принципу, а в інших − лише декларує нормативність певного принципу. Тому фіксація принципів діяльності поліції в джерелах права є свідченням їх оформлення як явища правової реальності, переходу з явища правосвідомості у явище позитивного права. Виділяють такий спосіб матеріалізації принципів діяльності поліції, як їх закріплення в нормативно-правових актах шляхом безпосереднього формулювання в нормах чи приписах права або через виведення їх зі змісту нормативно-правових актів. Принципи в законодавстві можуть фіксуватися різними способами, однак найбільш повному його закріпленню відповідає той спосіб, при якому принцип отримує самостійне законодавче оформлення у вигляді універсального правила.

Безумовно, досліджуючи принципи діяльності поліції, потрібно враховувати їх практичне втілення в життя. На жаль, як справедливо зауважував В. Авер'янов, у нас за традицією, що склалася ще в радянський період, принципи права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне [6, с. 12]. Дійсно, практична дія принципів залежить не від них самих, а від ставлення до них людей, тому потрібно не лише знати їх, а й застосовувати у своїй діяльності. Таким чином, принципи є знанням про загальні закономірності, закладені законодавцем у норми права, які використовуються в практичній діяльності виконавцями цих норм. У найбільш загальній формі ними визначаються

межі належної, об'єктивно необхідної й законної поведінки в праві, тобто окреслюються межі дії прав, обов'язків і відповідальності. У цьому розумінні принципи, по суті, виконують функцію правового "плацдарму", на якому розгортається дія правових гарантій [7, с. 34].

Принципи діяльності поліції охоплюють об'єктивно сформовані закономірності, традиції, правові норми та етичні правила, які поступово встановились у діяльності поліції та покликані забезпечувати стабільність та ефективність функціонування адміністративного (поліцейського) апарату [8, с. 40]. Тобто під принципами діяльності поліції слід розуміти об'єктивні закономірності, відображені в засадничих ідеях, положеннях, висновках, що характеризують зміст цієї діяльності та зафіксовані в правових нормах або випливають з них. Поліцейська діяльність ґрунтується на принципах законності, дотримання прав і основоположних свобод людини, гуманізму, неупередженості та недискримінації, постійного ієрархічного контролю, персональної відповідальності та професіоналізму, прозорості, дотримання державної таємниці та іншої офіційної інформації обмеженого доступу. Поліцейські повинні керуватися у своїй діяльності принципами: сумлінності, професіоналізму, ефективності, справедливості, недискримінації та безсторонності, а також відданості державним інтересам, репрезентованим демократичними інститутами влади; не використовувати своє службове становище для отримання особистої користі; протидіяти корупції; уникати колізій між особистими інтересами та інтересами служби. Поліція не застосовує і не заохочує тортури, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження і не проявляє терпимості до них. Застосування фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї допустиме лише в суворій відповідності з законом і у випадку, коли ненасильницькі методи не забезпечують виконання функцій поліції.

У багатьох європейських країнах утвердилася традиція закріплення в деонтологічних кодексах етичних принципів поводження поліцейських з громадянами та регулювання стосунків безпосередньо між поліцейськими. Ці документи ґрунтуються на вимогах Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції ООН про заборону катування та іншого жорстокого, нелюдського чи іншого, що принижує людську гідність, поводження або покарання, Декларації про поліцію, Європейського кодексу поліцейської етики, інших міжнародно-правових актів. Зокрема, у Європейському кодексі поліцейської етики міститься сукупність принципів та норм, що визначають цілі поліції, функціонування поліції та контроль над нею у демократичних суспільствах, де існує правова держава; сформульовано конкретні рекомендації та визначено потреби поліції, відповідні заходи для того, щоб успішно впоратися із завданнями, які перед нею постають. У ст. 63 цього кодексу зазначається, що "у державах-членах повинні бути розроблені деонтологічні кодекси поліції, а відповідні органи мають дотримуватись їх". Слід наголосити на тому, що розробка деонтологічного кодексу спеціально передбачена П'ятою спільною програмою Ради Європи та Європейського Союзу. Дійсно, деонтологічні норми поведінки, оформлені у вигляді кодексу, в комплексі з організованою системою впровадження цих норм у практику утворюють і складають нормативно-орієнтуючий соціальний інститут як механізм морально-етичної орієнтації і регуляції поведінки та діяльності поліцейських. Наприклад, у Кодексі деонтології Національної поліції Франції наголошується на ієрархічному принципі побудови поліції (ст. 4), повазі до людини (ст.ст. 7–8), легітимності застосування сили (ст. 9), гуманності (ст. 10), відповідальності керівників за віддані накази (ст. 18), контролі за діяльністю поліції (ст. 19) тощо.

Пріоритетне місце в системі принципів діяльності поліції демократичних держав відведено принципові поваги і дотримання прав та свобод людини, а саме: право на життя; заборона катувань; право на свободу і особисту недоторканність; право на повагу приватного і сімейного життя; свобода думки, совісті і віросповідання; свобода висловлювання поглядів; свобода зборів і об'єднань; право на ефективний спосіб правового захисту; заборона дискримінації; заборона зловживань правами тощо. Це пояснюється не лише розвитком механізму захисту прав і свобод людини кожною державою, а й характером діяльності поліції, яка за необхідності може застосовувати заходи державного примусу і завдати істотної шкоди інтересам особи.

Розглядати поліцію у відриві від національної середовища, нібито вона однакова у всіх країнах світу, було б не тільки помилково, а й недоречно. Адже кожна країна вирізняється своїми наявними ресурсами та культурними традиціями, які здійснюють вплив і на діяльність поліції. Проте розуміння основних її функцій у суспільстві, висвітлення норм і принципів, які мають універсальний характер і не залежать від культурних особливостей і яких повинні дотримуватися поліцейські під час виконання своїх обов'язків, є корисним і необхідним. Оскільки поліція в будь-якій країні світу підпорядкована міжнародним стандартам у галузі прав людини, які відображають загальні цінності та принципи.

7 листопада 2015 року набув чинності Закон України "Про Національну поліцію" [9], який визначає Національну поліцію як центральний орган виконавчої влади України, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Важливим моментом цього закону є закріплення принципів діяльності новоствореної поліції, серед яких виділяється принцип політичної нейтральності поліції та поліцейських. Зокрема, у ІІ розділі цього закону закріплено такі принципи діяльності поліції, як: верховенство права (ст. 6), дотримання прав і свобод людини (ст. 7), законність (ст. 8), відкритість та прозорість (ст. 9), політична нейтральність (ст. 10), взаємодія з населенням на засадах партнерства (ст. 11), безперервність (ст. 12).

Так, у ч. 1 ст. 6 названого закону зазначається, що поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Так, дійсно, принцип верховенства права за змістом є один із найбагатогранніших правових принципів. Один із елементів цього принципу втілено у ст. 3 Конституції України, де зазначається, що "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави" [12]. Дія принципу верховенства права має на меті встановлення певних меж діяльності держави в ім'я захисту прав і свобод людини, викорінення будь-якого свавілля з боку поліцейських. Власне, основоположні права та свободи людини визначають зміст і спрямованість розуміння верховенства права як доктрини, принципу та ідеалу, спільного стандарту. Безумовно, принцип верховенства права є одним із провідних елементів загальних засад конституційного ладу будь-якої сучасної демократичної, правової держави, це похідна всіх загальних засад права. Як ціннісний сплав ідей справедливості, рівності, свободи і гуманізму верховенство права формує відповідний образ правової системи та визначає ті умови, що дозволяють перетворити цей образ на реальність [10, с. 148].

В українських реаліях принцип верховенства права як самостійний правовий механізм, отримав офіційне юридичне визнання та практичне втілення і має на меті захист прав та свобод людини й громадянина, виходячи, насамперед, із засад справедливості, моральності, рівності тощо. Втілення в життя цього завдання посилить легітимність державної влади та стане важливим кроком останньої назустріч українському народу. Утвердження та культивування верховенства права як основоположної засади діяльності поліції України передбачає, у першу чергу, повагу поліцейських до прав і свобод людини, а також обмеження їх дискреційних повноважень [11, с. 12].

Разом з цим, ч. 2 ст. 6 названого вище закону зобов'язує застосовувати принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини, який діє на основі Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Принцип дотримання прав і свобод людини, закріплений у ст. 7 зазначеного закону, означає, що під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією України та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації. Обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених чинним законодавством України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції. Здійснення заходів, що обмежують права та свободи людини, має бути негайно припинене, якщо мета застосування таких заходів досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування. Поліцейським за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. У разі виявлення таких дій кожен поліцейський зобов'язаний негайно вжити всіх можливих заходів щодо їх припинення та обов'язково доповісти безпосередньому керівництву про факти катування та наміри їх застосування. У разі приховування фактів катування або інших видів неналежного поводження поліцейськими керівник органу протягом доби з моменту отримання відомостей про такі факти зобов'язаний ініціювати проведення службового розслідування та притягнення винних до відповідальності. У разі виявлення таких дій поліцейський зобов'язаний повідомити про це орган досудового розслідування, уповноважений на розслідування відповідних злочинів, вчинених поліцейськими.

У діяльності поліції забороняються будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками [9].

Закріплення принципу дотримання прав і свобод людини в зазначеному законі свідчить про те, що наведене в Конституції України положення, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в нашій державі найвищою соціальною цінністю, відтворює зміст концептуальних засад Загальної декларації прав людини. Адже визнання людини соціальною цінністю означає, що людина є цінністю не лише для самої себе, а й для всього суспільства, для соціуму. Причому оскільки ця цінність є найвищою, то жодне інше явище не може поціновуватись суспільством вище ніж людина. Усі інші соціальні цінності мають бути підпорядковані цінностям людини. При цьому поліція стоїть на захисті прав будь-якої людини, незалежно від її походження, стану, расової чи національної належності, громадянства, віку, мови та освіти, ставлення до релігії,

статі, політичних та інших переконань. Проте поліцейський може також і притягувати до відповідальності будь-яку особу, яка скоїла правопорушення, незважаючи на соціально-правові ознаки особи порушника, тобто в згадуваній статті безпосередньо закріплено принцип, згідно з яким "всі рівні перед законом". Крім того, поліція має право тимчасово обмежувати права та свободи людини, якщо без цього не можуть бути виконані належним чином покладені на неї обов'язки. Однак таке обмеження може бути застосоване лише на підставі закону, і у всіх випадках обмеження поліцейські повинні роз'ясняти особі його підстави. Поліція має впроваджувати процедури та нормативні акти, які унеможливлюють здійснення свавільних арештів та затримань, забезпечують захист затриманих осіб від тортур та жорстокого поводження.

Наступним принципом, закріпленим у Законі України "Про Національну поліцію", є принцип законності, який означає, що поліція діє виключно на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України та законами України. Поліцейському заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази. Накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення поліцейським норм чинного законодавства України.

Цей принцип як один з найважливіших принципів української правової системи має статус загальноправового принципу, його дія поширюється на всіх, без винятку, суб'єктів права, жоден з яких не може бути вилучений зі сфери дії законності. Так, відповідно до ст. 6 Конституції України органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України [13]. Поліція виконує свої завдання неупереджено, у точній відповідності до закону, жодні виняткові обставини або вказівки службових осіб не можуть бути підставою для будь-яких незаконних дій або бездіяльності поліції. З цього приводу слушно навести слова відомого вченого О.М. Бандурки, що "без дотримання законності діяльність правоохоронних органів буде незаконною, недійсною, її результати не будуть визнаватись ні суспільством, ні державою" [12, с. 89]. Принцип законності в діяльності поліції пов'язаний із відповідальністю перед законом, недотримання поліцейськими вимог щодо законності залежно від ступеня суспільно небезпечного діяння може тягти настання кримінальної, адміністративної, матеріальної й дисциплінарної відповідальності. Жодні міркування не можуть виправдати застосування протиправних заходів, які не відповідають закону. Одним з конкретних проявів принципу законності в діяльності поліції є її забезпечення під час застосування заходів примусу до осіб, які скоїли правопорушення. Способами забезпечення законності в діяльності поліції є контроль та нагляд за їх діяльністю, а також можливість оскаржити їх дії.

Відносно принципу відкритості та прозорості, що закріплений у ст. 9 Закону України "Про Національну поліцію", варто зауважити, що зміст цього принципу полягає в тому, що поліція повинна здійснювати свою діяльність на засадах відкритості та прозорості у поєднанні з необхідним рівнем конфіденційності. Тобто поліція повинна забезпечувати постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність, забезпечувати доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, має оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом, а нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково повинні оприлюднюватись на веб-

порталі центрального органу управління поліції, проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково мають проходити громадське обговорення.

Для того, щоб демократичне суспільство відповідало принципам демократичності, його члени повинні мати доступ до інформації, яка зачіпає процес вирішення питань, безпосередньо пов'язаних з їхніми інтересами. Адже органи поліції приймають рішення та здійснюють свою політику від імені громадян, що робить їхню діяльність підзвітною перед цими громадами.

Окрему увагу слід приділити принципу політичної нейтральності, який закріплений у ст. 10 Закону України "Про Національну поліцію", де зазначається, що поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності. У своїй діяльності вона є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань. В органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність. Поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження в політичних цілях [9].

Зміст цього принципу полягає не лише в незалежності поліції від діяльності громадських об'єднань та політичних партій та неприпустимості висловлення особистого ставлення до діяльності політичних сил та партій з боку поліцейських, а й у створенні моделі управління, коли поліція набуває досить автономного статусу у структурі Міністерства внутрішніх справ, при цьому міністерством керує призначений урядом політик, а на чолі поліції знаходиться високопрофесійний поліцейський фахівець, який не складає автоматично повноважень зі зміною уряду чи міністра. Міністерство здійснює функцію стратегічного планування, загального контролю та координації, водночас на поліцію покладаються суто специфічні функції щодо захисту прав і свобод громадян, профілактики злочинності тощо. Міністр може впливати на діяльність поліції лише регуляторними методами, віддаючи розпорядження в конкретних ситуаціях і лише через керівника Національної поліції.

Що ж стосується принципу взаємодії поліції з населенням на засадах партнерства, то зміст його полягає в тому, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин, умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами [9]. Як бачимо, співпраця із населенням вимагає від поліції прояву інтересу не лише щодо правопорушень, а й до потреб громадян, проблем та ускладнень стосунків, які складають підґрунтя для загострення криміногенної ситуації. Серед критеріїв оцінки ефективності роботи поліцейських найбільш суттєвими є критерії, що стосуються, насамперед, якості реагування на повідомлення населення, стосунків громадян з поліцейськими, активності поліцейського персоналу у вирішенні поточних проблем мешканців району, різноманітності заходів з метою зміцнення правопорядку, інтенсивності співпраці з органами самоврядування, державної влади, засобами масової інформації.

Робота поліції в більшості зарубіжних країн орієнтована на потреби населення

та призводить до розвитку поліцейського обслуговування за територіальною ознакою, перетворення цього правоохоронного органу на відкриту організацію, яка служить суспільству та виконує свої завдання у спосіб, прийнятний з етичної точки зору для зміцнення демократичних цінностей.

Принцип безперервності, який закріплений у ст. 12 Закону України "Про Національну поліцію", означає, що поліція забезпечує безперервне та цілодобове виконання своїх завдань. Кожен має право в будь-який час звернутися за допомогою до поліції або поліцейського, а поліція не має права відмовити в розгляді або відкласти розгляд звернень стосовно забезпечення прав і свобод людини, юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань з посиланням на вихідний, святковий чи неробочий день або закінчення робочого дня.

Отже, з огляду на викладене вище, вважаємо, що максимальне регламентування дій поліцейських шляхом розробки деталізованих нормативно-правових актів, настанов, рекомендацій, які передбачали б усі можливі варіанти поведінки особового складу в стандартних та нестандартних ситуаціях, закріплювали норми і правила професійної діяльності поліції, з урахуванням вимог ООН та Ради Європи, деонтологічних критеріїв оцінювання дій поліцейських, їх відповідальності, та об'єднання цих актів в один комплексний документ за прикладом європейських кодексів поведінки поліції, сприяло б втіленню міжнародних стандартів та принципів-цінностей у діяльність національної поліції, створювало цілісне уявлення щодо поліцейської служби в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН від 17.12.1979 / Права людини : зб. док. / укл. В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Х., 1997. – С. 155–159.

2. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности / ОБСЕ, Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности. – Вена, 2006. – 81 с.

3. Европейский кодекс полицейской этики : Рекомендация Rec.(2001)10, принята Комитетом министров Совета Европы от 19.09.2001 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http ://polis.osce.org/library/f/2687/1492/CoE.

4. Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку : у 3 ч. / відп. ред. : Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.С. Шемшученко. – Ч. 1. – К., 2001. – 460 с.

5. *Грохольський В.Л.* Принципи державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю / В.Л. Грохольський // Право і безпека. – 2003. – № 3. – С. 65–69.

6. *Авер'янов В.Б.* Нова доктрина українського адміністративного права : концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.

7. *Опришко В.Ф.* Конституційні основи розвитку законодавства : наук. вид. / В.Ф. Опришко. – К. : Інст-т законодавства Верховної Ради, 2001. – 212 с.

8. *Бельский К.С.* Полицейское право : лекционный курс / К.С. Бельский ; под ред. А.В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – 816 с.

9. Про Національну поліцію : Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.

10. *Погребняк С.П.* Основоположні принципи права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01 / С.П. Погребняк ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2009. – 433 с.

11. *Кривицький Ю.* Верховенство права як принцип діяльності міліції : перспективи закріплення та реалізації в умовах реформування МВС України / Ю. Кривицький // Юридична Україна. – 2013. –№ 8. – С. 8–13.

12. *Бандурка О.М.* Адміністративний процес / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 228 с.

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

Отримано 17.11.2015

УДК 342.9:340.114.6

В.О. Заросило,
доктор юридичних наук, професор

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЯКІ ПОСЯГАЮТЬ НА ВЛАСНІСТЬ ГРОМАДЯН

У статті аналізуються питання адміністративної відповідальності за посягання на власність та майно громадян. Доведено, що в адміністративному законодавстві на сьогодні існують проблеми з визначення правопорушень, які посягають на майно та власність громадян. Запропоновано внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та ввести відповідну статтю, яка б передбачала стягнення за адміністративні правопорушення, що посягають на майно та власність громадян.

Ключові слова: *адміністративна відповідальність, власність громадян, подвійна відповідальність, протокол про адміністративне правопорушення, порушник.*

В статье анализируются вопросы административной ответственности за посягательство на собственность граждан. Доказано, что в административном законодательстве сегодня существуют проблемы с определением правонарушений, которые посягают на имущество и собственность граждан. Предложено внести изменения в Кодекс Украины об административных правонарушениях и ввести соответствующую статью, которая б предусматривала ответственность за административные правонарушения, которые посягают на собственность и имущество граждан.

Ключевые слова: *административная ответственность, собственность граждан, двойная ответственность, протокол об административном правонарушении, нарушитель.*

Paper analyzes the issue of administrative responsibility for attacks on property and property of citizens. It is proved that in an administrative law today there are problems with the definition of administrative transgressions that infringe on belongings and property of citizens. It is proposed to amend the Code of Ukraine on Administrative Offences and enter the relevant article that would provide penalties for administrative offenses, encroaching on belongings and property of citizens.

Keywords: *administrative responsibility, belongings of the citizens, double responsibility, protocol on administrative transgression, violator.*

У законодавстві України досить мало уваги приділено адміністративним правопорушенням, які посягають на власність громадян. У Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) всього дві статті, які визначають правопорушення, що мають на меті посягання на власність громадян. Це стаття 51 "Дрібне викрадення чужого майна", стаття 51-2 "Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності". У КУпАП до 2010 року існувала також стаття 51-1 "Ухилення від відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином, підприємствам, установам, організаціям та громадянам", проте у 2010 році вона була відмінена.

Зараз в адміністративному законодавстві практично відсутні норми, які б дозволяли притягати до відповідальності осіб, що заподіяли шкоду власності

громадян. Такі норми визначені в Кримінальному кодексі України, але порушувати кримінальне провадження стосовно розірваного чи забрудненого одягу ніхто не буде. Питання можна вирішувати через цивільно-правові норми, але ціна позову іноді може бути більшою за зіпсовані речі чи одяг.

Таким чином, метою нашого дослідження є аналіз законодавства у сфері адміністративної відповідальності за посягання на власність громадян та спричинення шкоди і формування пропозицій щодо змін і доповнень.

Питання адміністративної відповідальності в цілому неодноразово розглядалося вченими адміністративістами [1; 2; 3; 4], проте всі дослідники розглядали адміністративну відповідальність в загальному плані, а адміністративну відповідальність за спричинення шкоди власності громадян не розглядали. Як вже було сказано, стаття стосовно відмови чи ухилення від відшкодування майнової шкоди була чомусь вилучена з КУпАП і на сьогодні вирішити питання про відшкодування шкоди майну громадян з використання адміністративних норм практично неможливо.

Якщо ми візьмемо визначення адміністративної відповідальності, яке сформульовано в ряді наукових праць, то ми в загальному плані визначимо, що адміністративна відповідальність є одним з різновидів юридичної відповідальності, яка передбачає форму реагування держави на адміністративне правопорушення. Саме реагування полягає в застосуванні уповноваженими органами державної влади або їхніми посадовими особами адміністративного стягнення, яке передбачене КУпАП [5].

У разі ж спричинення шкоди громадянинові чи його майну така реакція держави повинна бути, але її немає.

Як уже зазначалося раніше, у КУпАП у главі 6 виокремлено статті щодо дрібного викрадення майна громадян (ст. 51) та порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності (ст. 51-2).

Окремі дослідження доводять, що дрібне викрадання майна громадян є одним з найпоширеніших адміністративних правопорушень [6]. Викрадення майна – це намагання особи придбати майно незаконним шляхом. Разом з тим, шкода майну громадян може бути спричинена й іншими діями, крім крадіжки, шахрайства, привласнення чи розтрати.

Разом з тим, як свідчать окремі дослідження [7; 8], ми повинні, насамперед, враховувати мету адміністративного правопорушення. У цьому випадку метою правопорушення, яке фіксується статтею 51 КУпАП, є незаконне заволодіння майном або власністю громадян. Проте в процесі заволодіння майном йому може бути заподіяна шкода.

Якщо змоделювати таку ситуацію, коли правопорушник намагався заволодіти майном іншого громадянина, але не зміг цього зробити через обставини, які від нього не залежать, проте він пошкодив майно. У цьому випадку правопорушник буде нести лише цивільну відповідальність, адже відповідна норма стосовно притягнення його до відповідальності в КУпАП відсутня.

Разом з тим, на практиці фіксуються випадки, коли дії порушника можуть бути спрямованими на вчинення іншого порушення, але водночас зазначеними діями вчиняється і шкода майну громадян. Наприклад, стосовно особи вчинено дрібне хуліганство шляхом чіпляння до неї. Під час такого образливого чіпляння винна особа пошкодила одяг громадянина, до якого чіплялася.

Закономірно постає питання, чи охоплює стаття 173 КУпАП [5] питання про відшкодування шкоди, яка нанесена громадянину. Відповідного роз'яснення в законодавстві немає, тому ми повинні фіксувати, що при складанні протоколу

про адміністративне правопорушення з метою притягнення особи за його вчинення слід також передбачати і встановлення відповідальності за спричинення шкоди діями винної особи. Разом з тим, відповідна норма, як вже зазначалося, була вилучена з КУпАП.

В адміністративному законодавстві на сьогодні існує також стаття, яка передбачає відповідальність за порушення прав на об'єкти інтелектуальної власності. Таке порушення прав може відбуватися в процесі незаконного використання об'єкта права інтелектуальної власності, а також при привласненні авторства на такий об'єкт. Водночас у статті 51-2 КУпАП [5] згадується що до відповідальності притягується і особа, яка здійснила й інше умисне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності.

Необхідно зазначити також що в процесі незаконного використання об'єкта права інтелектуальної власності також може виникнути ситуація, коли порушник намагався використати об'єкт інтелектуальної власності, але він не зміг цього зробити, проте згаданий об'єкт був ним пошкоджений. Знову виникає прогалина в праві, адже порушник не використав об'єкт інтелектуальної власності, але пошкодив його. Таким чином, він має нести цивільно-правову відповідальність. Щодо адміністративної відповідальності норм в КУпАП стосовно такого правопорушення немає.

Слід зазначити, що в законодавстві існувала і була відмінена стаття 51-1, яка передбачала ухилення від відшкодування майнової шкоди, яка була заподіяна злочином підприємствам, установ або громадянам. Зазначені правопорушення тлумачилися як посягання на власність. При цьому ми зазначимо, що шкода була спричинена саме власності і відповідне відшкодування мало сприяти відновленню права власності.

Незрозуміле формулювання статті, котру наразі скасовано, у якій згадуються лише особи, що ухиляються від відшкодування за спричинену шкоду, заподіяну вчиненням ними злочину, у той час як спричинення шкоди в результаті адміністративного правопорушення до юрисдикції згаданої статті не входить.

На нашу думку, треба внести відповідні зміни до КУпАП стосовно встановлення відповідальності за шкоду, яка спричинена майну або іншій власності громадян у результаті вчинення адміністративного правопорушення.

Можна навести декілька видів адміністративних правопорушень, які вчиняються, проте винні особи не притягаються до відповідальності. Наприклад, автомобіль, який пересувається з великою швидкістю, розбризкує воду та бруд і спричиняє шкоду одягу громадян, які знаходяться на вулиці чи дорозі. Чи повинен водій нести відповідальність за подібні дії? У КУпАП норми, яка б передбачала притягнення винного за це правопорушення, немає.

Інший приклад, особи, які здійснюють ремонт пошкоджених каналізаційних або водопровідних труб, роблять це недостатньо професійно і в результаті наноситься шкода майну або транспортним засобам громадян. Чи можна таких осіб притягати до адміністративної відповідальності? Мабуть, треба внести відповідні зміни до законодавства з тим, щоб зазначене питання вирішувалося і засобами адміністративного права. Ми погоджуємося з тим, що згадані питання повинні вирішуватися засобами цивільного права, проте, на нашу думку, відповідна реакція з боку держави повинна також бути.

Якщо аналізувати далі зазначені питання, то стаття 51-1, яка існувала в КУпАП була спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка вчинила злочин, засуджена судом за вчинення такого злочину і також судом на неї було покладено обов'язок відшкодувати спричинену шкоду.

Таким чином, питання про відшкодування шкоди, спричиненої в результаті адміністративного правопорушення, в законодавстві не ставилося.

Крім того, питання відшкодування шкоди, яка спричинена злочином, мало відбуватися за допомогою державної виконавчої служби.

Сучасний стан адміністративного законодавства, таким чином, має відповідну прогалину в питанні відшкодування шкоди, яка спричинена адміністративним правопорушенням. Це певною мірою порушує право громадян на захист своєї власності.

На основі викладеного вище ми пропонуємо доповнити КУпАП статтею 51-1, яку викласти в такій редакції: "Відшкодування шкоди, яка нанесена громадянину та його власності в результаті адміністративного правопорушення".

Диспозиція пропонованої статті може бути сформульована таким чином: " Ухилення від відшкодування шкоди, яка спричинена громадянам та їх власності в результаті вчиненого адміністративного правопорушення, становить самостійне правопорушення і тягне за собою накладення штрафу в розмірі від трьох до семи неоподаткованих мінімумів доходів громадян".

Аналіз адміністративного законодавства у сфері забезпечення прав громадян на захист власності показує, що в нормативних актах відсутні норми, які б забезпечували зазначений захист. З цією метою запропоновано внести зміни до КУпАП і додати статтю 51-1. Стаття 51-1 існувала в КУпАП і була відмінена. Ми пропонуємо поновити її, але змінити її зміст.

Водночас можна запропонувати варіант, коли складається протокол про адміністративне правопорушення, наприклад, за статтею 173 КУпАП, разом з тим, повинен складатися протокол і про порушення, передбачене статтею, яку ми пропонуємо додати до КУпАП. Таким чином, можливе формування принципу подвійної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ващенко С.В.* Адміністративна відповідальність : навчальний посібник / С.В. Ващенко, В.К. Поліщук. – Запоріжжя : Юридичний інститут МВС України, 2001. – 142 с.

2. *Коломоєць Т.О.* Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України : монографія / Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя : ВЕРЖЕ, 2000. – 240 с.

3. *Колпаков В.К.* Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

4. *Гончарук С.Т.* Адміністративна відповідальність : навчально-методичний посібник / С.Т. Гончарук. – К. : НАУ, 2005. – 120 с.

5. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. – видання третє. – К. : Алерта, КНТ, ЦУЛ., 2010 – 684 с.

6. *Миколенко А.И.* Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие / А.И. Миколенко. – Х. : Одиссей, 2004. – 272 с.

7. *Колпаков В.К.* Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навчальний посібник / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

8. *Гончарук С.Т.* Адміністративна відповідальність : навчально-методичний посібник / С.Т. Гончарук. – К. : НАУ, 2005. – 120 с.

Отримано 16.12.2015

УДК 342.9:7.091

В.В. Заросило,
аспірант кафедри адміністративного права
інституту права ім. князя Володимира Великого МАУП

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ПОНЯТТЯ МАСОВИХ КУЛЬТУРНО-ВИДОВИЩНИХ ЗАХОДІВ

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

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

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

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

Paper deals with the issues of the development of administrative and legal basis of organization and providing of mass cultural spectacle events. It is stated, that cultural spectacle events have a long historical way of development and sometimes they are not massive. It is stated that besides its cultural aim they are used very often with other cultural aim. The comparison of cultural spectacle events and mass events is done.

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

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

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

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

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

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

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

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

Сучасна точка зору на культуру становить різноманітні підходи її формування та існування, проте, на нашу думку, правильним є поділ культури на рівні залежно від рівня культури певного кола населення. Наприклад, для сільського населення існує один рівень культури, для міського – інший. Окремий рівень культури існує для еліти, для певних прошарків, які чітко усвідомлюють свої культурні здобутки. Наприклад, в Україні ми можемо говорити про певні відмінності в

культурному розвитку між окремим регіонами. Разом з тим, існує так звана і "масова культура", визначення якої дається як примітивне за змістом мистецтво, яке призначене для задоволення потреб натовпу [8, 9]. Тому вже зараз виникає визначення масові культурно-видовищні заходи, які, з одного боку, є масовими, а, з іншого боку, мають культурне спрямування.

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

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

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

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

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

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

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

Жорстокість сцен насильства на екранах під час "квазіспортивних" змагань, які збирають велику кількість глядачів, вражає уяву спостерігача натуралістичністю.

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

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

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

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

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

– велика група людей, серед якої індивіди втрачають свою індивідуальність і набувають загальних схожих позицій, світогляду і навіть почуттів;

– натовп, тобто неорганізована група, яка своїм впливом перетворює навіть освічених людей на таких, які не міркують, а діють, прищеплює відчуття стадності, вседозволеності та примітивних бажань;

– група людей, які відрізняються неосвіченістю, невихованістю та примітивними бажаннями;

– як велика кількість осіб, які проживають у межах індустріальної культури, де стандартизоване не тільки виробництво та споживання, але й думки і почуття [10, с. 289]

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

Досить часто такі натовпи використовуються в політичних та інших цілях.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Возник М.В.* Організаційно правові засади управління органів внутрішніх справ при забезпеченні масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М.В. Возник. – К., 2010. – 188 с.

2. *Мартишко А.Ю.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку ОВС під час проведення спортивних заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.Ю. Мартишко. – К., 2010. – 248 с.

3. *Березан В.М.* Адміністративно-правове забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення масових заходів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.М. Березан. – К., 2014. – 287 с.

4. *Фатхутдінов В.Г.* Окремі особливості охорони громадського порядку під час масових заходів / В.Г. Фатхутдінов // Європейські стандарти при формуванні сучасної концепції громадської безпеки в Україні : тези доп. підсумкової наук.-теорет. конф. (Україна, м. Київ, 15 квітня 2011 року). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2011. – 172 с.

5. Українська Радянська Енциклопедія у 12 т. Т. 6. – К. : Головна редакція Української Радянської Енциклопедії. – 551 с.

6. *Подольська Є.А.*. Культурологія : навчальний посібник / Є.А. Подольська, В.Д. Лихвар, К.А. Іванова. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 288 с.

7. Культурологія : українська та зарубіжна культура : навчальний посібник / М.М. Закович, І.А. Зязюн, О.Л. Шевнюк та ін. ; за ред.. М.М. Заковича. – К. : Знання, 2009. – 589 с.

8. *Багацький В.В.* Культурологія : історія і теорія світової культури XX століття : навчальний посібник / В.В. Багацький, Л.І. Кормич. – К. : Кондор, 2004. – 304 с.

9. *Лосєв І.В.* Історія і теорія світової культури : Європейський контекст / І.В. Лосєв. – К., 1995. – 237 с.

10. *Матвєєва Л.Л.* Культурологія : курс лекцій : навчальний посібник / Л.Л. Матвєєва – К. : Либідь, 2005. – 512 с.

11. *Маркова А.К.* Нравственность, агрессия, справедливость / А.К. Маркова // Вопросы психологии. – 1991. – № 1. – С. 29–35.

12. Поведінка фанів на НСК "Олімпійський" не є Європейською // Газета по-українськи. – 2015. – 5 черв.

13. *Шестак В.С.* Адміністративно-правове забезпечення реалізації культурної функції держави / В.С. Шестак. – Х. : Ніка Нова, 2011. – 474 с.

14. Юридична енциклопедія в 6 т. / Редколегія: Ю.С. Шемшученко (голова редколегії) та ін. – К. : Українська енциклопед, 1998. – 717 с.

15. *Яременко А.О.* Щодо визначення поняття масових заходів / А.О. Яременко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2006. – № 34. – С. 32–38.

Отримано 15.12.2015

УДК 342.9:347.635

О.В. Алєксєєва,
здобувач ДНДІ МВС України

ПРОБЛЕМА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БАТЬКІВ-ВИХОВАТЕЛІВ ЗА НЕПРАВОМІРНІ ДІЇ НЕПОВНОЛІТНІХ В УМОВАХ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАКЛАДІВ КВАЗІСІМЕЙНИХ ФОРМ ВИХОВАННЯ

Дослідження присвячено проблемі адміністративної відповідальності батьків-вихователів за неправомірні дії неповнолітніх в умовах функціонування закладів квазісімейних форм виховання. Зокрема, висвітлюються питання, чи повинні, і якщо повинні, то в якій саме формі нести адміністративну відповідальність за неправомірні дії своїх вихованців педагоги, які реалізовують квазісімейні форми виховання.

Ключові слова: *неповнолітній, батьки-вихователі, адміністративна відповідальність, неправомірні дії, квазісімейні форми виховання.*

Исследование посвящено проблеме административной ответственности родителей-воспитателей за неправомерные действия несовершеннолетних в условиях функционирования учреждений квазисемейных форм воспитания. В частности, освещаются вопросы, должны ли и если должны, то в какой именно форме нести административную ответственность за неправомерные действия своих воспитанников педагоги, реализующие квазисемейные формы воспитания.

Ключевые слова: *несовершеннолетний, родители-воспитатели, административная ответственность, неправомерные действия, квазисемейные формы воспитания.*

Research is devoted to the issue of administrative responsibility of foster parents for the wrong acts of minors in the functioning of the institutions of kvazifamily forms of education. In particular, it highlights the issue of whether, and if it is so, in what form the teachers implementing kvazifamilye forms of education have to bear an administrative responsibility for the wrong acts of their foster children.

Keywords: *minor, foster parents, administrative liability, wrong acts, kvazifamily forms of education.*

Ми знаємо про те, що адміністративну відповідальність за неправомірні дії неповнолітніх разом з підлітками розділяють ті, хто їх виховує. Це видається цілком логічним, тому що часто протиправні діяння неповнолітніх стають логічним наслідком недбалого ставлення до них з боку дорослих.Саме звідси беруть початок світогляд, морально-естетичні ідеали і смаки, норми поведінки, трудові навички, ціннісні орієнтири дитини, тобто усі ті якості, які згодом становитимуть її сутність як людини. Проте, на жаль, незалежно від історичних обставин чи рівня благополуччя тієї чи іншої держави складається так, що певна частка дітей за певних обставин лишаються поза сімейним вихованням, без батьківської опіки. Останнім часом через складну соціально-політичну ситуацію, яка склалася в Україні сьогодні, кількість таких дітей різко зросла. Це й біологічні сироти, і ті, чиї батьки пропали безвісти, і ті діти, які стають сиротами при живих батьках,

так звані соціальні сироти. Тому проблема пошуку альтернативних позасімейних форм виховання, як ніколи раніше, набуває сьогодні особливої актуальності і гостроти. До таких, за законодавством, належать усиновлення, опіка, піклування, патронат, дитячий будинок сімейного типу та прийомна сім'я. Умовно всі ці інститути можна поділити на три групи, що включають у себе сімейну форму (улаштування дітей у сім'ю); інтернатну форму (улаштування в навчально-виховні заклади); квазісімейну форму (влаштування дітей у сім'ю зі збереженням державної підтримки) виховання. Усиновлення дітей-сиріт та оформлення опіки (піклування) в Україні були і залишаються пріоритетними формами влаштування долі дитини, залишеної без батьківської опіки. Водночас визначення державних пріоритетів сімейного влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, створює передумови розвитку в Україні відносно нових соціальних інституцій *in parentis* ("замість батьків") : дитячих будинків сімейного типу, прийомних сімей, патронату та ін., що належать до т. зв. квазісімейних форм виховання. Звичайно, нині їм приділяється чимало уваги, як із боку ЗМІ, так і науковцями.

Наше дослідження присвячено *питанню*, чи повинні, і якщо повинні, то в якій саме формі, нести адміністративну відповідальність за неправомірні дії своїх вихованців педагоги, які реалізовують квазісімейні форми виховання.

Спільним для всіх квазісімейних форм виховання є, на нашу думку, те, що дитину-сироту або дитину, позбавлену батьківського піклування, передають на виховання в сім'ю іншої особи. Опіка встановлюється над дитиною, яка не досягла чотирнадцяти років, а піклування − над дитиною у віці від чотирнадцяти до вісімнадцяти років (як і при фактичному вихованні). Також при призначенні дитині опікуна або піклувальника органом опіки та піклування враховуються особисті якості особи, її здатність до виховання дитини, ставлення до неї, а також бажання самої дитини. Не можуть бути опікунами, піклувальниками дитини особи, зазначені в статті 212 СК України (ст. 224 СКУ). Якщо усиновлена дитина приймається в сім'ю на правах біологічної дитини з усіма правовими наслідками, то у прийомну сім'ю − до досягнення нею повноліття (18 років) або ж до закінчення навчання, але не пізніше 23 років. За цього сімейних правовідносин між прийомними батьками і прийомними дітьми не виникає. За вихованцями зберігається статус дитини-сироти або дитини, позбавленої батьківського піклування. Це передбачає збереження за дитиною раніше призначених аліментів, пенсій та інших державних виплат. Суми коштів, що належать прийомним дітям, переходять у розпорядження прийомних батьків і витрачаються ними на утримання прийомних дітей (відповідно до механізму єдиного фінансового забезпечення, "гроші ходять за дитиною"). При влаштуванні дитини до прийомної сім'ї за дитиною зберігається правовий зв'язок із родичами та батьками. Вихованці мають право підтримувати особисті контакти з батьками та іншими родичами, якщо це не суперечить їх інтересам і не заборонено рішенням суду. Форму такого спілкування визначають органи опіки та піклування за погодженням з батьками-вихователями та за участю соціального працівника, який здійснює соціальне супроводження.

Втім, кожен різновид квазісімейного виховання має свої особливості. За договором про *патронат* над дітьми орган опіки і піклування передає дитину, яка є сиротою, або з інших причин позбавлена батьківського піклування, як правило, з урахуванням згоди самої дитини, патронатному вихователю за плату, а патронатний вихователь зобов'язується виховувати й утримувати дитину у своїй сім'ї, захищати її права та інтереси як опікун або піклувальник без спеціальних на те повноважень (ст. 252 СК). *Прийомна сім'я* − це сім'я або особа, що не

перебуває в шлюбі, яка добровільно взяла із закладів для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, від 1 до 4 дітей на виховання та спільне проживання. Порядок прийому дітей в сім'ї встановлено Постановою Кабінету міністрів України № 565 від 26 квітня 2002 року "Про затвердження Положення про прийомну сім'ю". Ті, хто взяли дітей у прийомну сім'ю, є прийомними батьками, а влаштовані діти − прийомними дітьми. На відміну від прийомної сім'ї, до *дитячого будинку сімейного типу* влаштовується від 5 до 10 дітей. Батькам-вихователям надається додаткова житлова площа, а робота з виховання зараховується до трудового стажу. В прийомну сім'ю можна взяти дитину, вражену ВІЛ-інфекцією, тоді як до ДБСТ це неможливо. Саме останні є, на нашу думку, найбільш прийнятною формою квазісімейного виховання сучасності, аналіз роботи таких будинків дозволяє визначити міру відповідальності батьків-вихователів за неправомірні дії їхніх підопічних за квазісімейних форм виховання.

В Україні створення дитячих будинків сімейного типу розпочалося ще за радянського періоду у 1988 р. На початок 2000 р. функціонували вже 91 дитячий будинок сімейного типу у 22 областях держави, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі, а у 2005 р. функціонувало 128 таких сімей, надалі ці цифри лише зростали через доведену часом доцільність упровадження цієї форми виховання. Досвід функціонування дитячих будинків сімейного типу в Україні засвідчує, що їхні функції як соціального інституту не відрізняються від функціонування звичайної біологічної сім'ї. Водночас слід відзначити низку особливостей, притаманних лише дитячому будинку сімейного типу:

− батьки біологічно не пов'язані з прийомними дітьми;

− батьки-вихователі повинні виконувати обов'язки не лише вихователів, але й господарів великої родини;

− перед такою сім'єю постають завдання щодо корекції та компенсації вад розвитку вихованців, відставання та занедбаності здоров'я, а також подолання наслідків психічних травм.

Таким чином, за цією ознакою виховання у ДБСТ наближається як до професійного (фостерного) виховання, так і до виду названого батьківства, державного піклування, змішаного виду, оскільки у кожному виду улаштування дітей, позбавлених батьківського піклування, правовий зв'язок дітей з батьками та родичами за походженням зберігається, що не має місця лише при батьківському виді. *Наступною* ознакою є кореспондентність (взаємність) прав і обов'язків учасників правовідносин. У ДБСТ на батьків-вихователів та орган, що прийняв рішення про створення ДБСТ, за договором покладаються певні обов'язки щодо вихованців, які, у свою чергу, мають щодо прийомних батьків певні права. Батьки-вихователі мають більший обсяг прав та обов'язків щодо дітей-вихованців, порівняно з державною та змішаною формами, проте обсяг прав та обов'язків є меншим порівняно з названим батьківством та батьківською формою. Зазначене вище дає підстави зробити **висновок** швидше про солідарну відповідальність батьків-вихователів за адміністративні проступки та кримінальні діяння своїх неповнолітніх підопічних. Втім, не слід нехтувати тим фактом, що ці діти могли бути передані до квазісімейного закладу уже в педагогічно занедбаному стані, а отже, на нашу думку, слід брати до уваги час перебування дитини в ньому. Також у з'ясуванні подібних випадків варто дослухатися до висновків, які має надати соціальний супровід, що здійснює контроль за умовами виховання у ДБСТ (прийомній, патронатній сім'ї) тощо. Біологічні батьки в будь-якому разі не мають нести юридичної відповідальності за неправомірні дії своїх дітей, які

перебувають у квазісімейному виховному закладі, адже *a priori* в цей період їхній вплив на неповнолітнього є обмеженим і фактично не може завдати йому шкоди.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Сімейний кодекс України : Закон України від 10.01.2002 № 2947-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 21–22. – Ст. 1353 (зі змінами).

2. *Кушніренко Ю.М.* Усиновлення як форма влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування / Ю.М. Кушніренко // Митна справа. – 2013. – № 4(88), ч. 2, кн. 1. – С. 309–313.

3. *Махоткіна Л.Б.* Проблеми соціального батьківства в Україні / Л.Б. Махоткіна // Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка. – 2014. – № 4(2). – С. 46–57.

4. *Свіденська Г.* Психологічні особливості дитячо-батьківських відносин у прийомній сім'ї / Г. Свіденська // Психологія. – 2014. – № 1. – С. 65–69.

5. *Ілляшенко Ю.Ю.* Історія становлення та розвитку інституту соціально-правової захищеності дітей найбільш уразливих категорій в Україні періоду розбудови громадянського суспільства (90-ті рр. XX ст.) / Ю.Ю. Ілляшенко // Гуманітарний вісник. – № 21. Вип. 3. Ч. 1. – С. 70–82.

6. *Пєша І.В.* Соціальне становлення дітей в дитячих будинках сімейного типу : автореф. дис. ... канд. педаг. наук / І.В. Пєша ; НПУ ім. М.П. Драгоманова. – К., 2000. – 17 с.

Отримано 04.11.2015

УДК 340:351.741(477)

А.Г. Бойков,
кандидат юридичних наук

ГАРМОНІЗАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ОРГАНІЗАЦІЇ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБІГУ В ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

У статті розглянуті деякі аспекти гармонізація нормативно-правової бази організації електронного документообігу в правоохоронних органах України. Здійснено аналіз застосування електронних документів, створення електронного ресурсу документів у цифровому форматі в правоохоронних органах України. Аналізується функціонування системи електронного документообігу в правоохоронних органах. Тобто зроблена спроба розглянути деякі розвідки процесу електронного документообігу в правоохоронних органах, для яких необхідно побудувати дієву досконалу правову базу, яка б зводила до мінімуму наявність прогалин та колізій. Досліджено систему нормативно-правових актів, що забезпечують правове регулювання процесів електронного документообігу в правоохоронних органах.

Ключові слова: *електронний документообіг, електронний документ, інформація, інформаційні права, право на інформацію, інформаційні відносини.*

В статье рассмотрены некоторые аспекты гармонизация нормативно-правовой базы организации электронного документооборота в правоохранительных органах Украины. Осуществлен анализ использования электронных документов, создание электронного ресурса документов в цифровом формате в правоохранительных органах Украины. Анализируется функционирования системы электронного документооборота в правоохранительных органах. Сделана попытка рассмотреть некоторые аспекты развития электронного документооборота в правоохранительных органах, для которых необходимо построить действенную совершенную правовую базу, которая могла бы свести к минимуму наличие пробелов и коллизий в законодательстве Украины. Рассмотрена система нормативно-правовых актов, обеспечивающих правовое регулирование процессов электронного документооборота в правоохранительных органах.

Ключевые слова: *электронный документооборот, электронный документ, информация, информационные права, право на информацию, информационные отношения.*

Paper deals with several aspects of the harmonization of the regulatory support of electronic document organization in law enforcement bodies of Ukraine. The analysis of the use of electronic documents, the creation of electronic resource documents in digital format in the law enforcement bodies of Ukraine is carried out. We analyze the functioning of the electronic document management system in law enforcement bodies. An attempt was made to consider several aspects of electronic document management in law enforcement bodies, which is necessary to create an efficient perfect legal support, which would minimize the presence of gaps and conflicts in the legislation of Ukraine. The system of normative legal acts providing the legal regulation of the electronic document of law enforcement processes is studied.

Keywords: *electronic document management, electronic document, information, information rights, right to information, information relations.*

Розвиток інформаційного суспільства поступово відбувається майже у всіх країнах світу, у тому числі й в Україні. Розвинуті держави світу поставили собі за мету прискорений перехід до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства, що дасть змогу забезпечити рівень суспільного добробуту та перехід економіки, заснованої на знаннях, досягти скорочення числа загроз національній безпеці, залучити громадян до всіх благ інформаційного суспільства. Високий ступінь використання інформаційних технологій та відповідного простору стає безпосереднім чинником економічного зростання, соціально-політичної стабільності та розвитку держави, ефективного здійснення управлінських функцій органами державної влади. Опрацювання стрімко зростаючих обсягів інформації, основу яких складають потоки й масиви документів, можливе сьогодні лише за умови впровадження електронного документообігу з документами в державних органах і організаціях. Застосування електронних документів, тобто створення ресурсу документів у цифровому форматі, в органах державної влади, установах, організаціях та на підприємствах України набуває дедалі більшого розвитку, що зумовлено значним зростанням обсягу управлінських документів, необхідністю здійснення контролю за їх обігом, виконанням, зберіганням та використанням. Якісне, стале функціонування системи електронного документообігу у правоохоронних органах потребує відповідного належного регулювання суспільних відносин, що виникають унаслідок реалізації положень нормативно-правових актів. Тобто для ефективного здійснення та забезпечення процесів електронного документообігу в правоохоронних органах необхідно побудувати дієву досконалу правову базу, яка б зводила до мінімуму наявність прогалин та колізій, що, поза сумнівом, уможливило б ефективну реалізацію такої сучасної форми документообігу в офіційних органах держави, у тому числі і правоохоронних органах, як електронний документообіг. У такому разі потрібно вести мову про те, що законодавча база повинна бути системною і чимось обумовленою.

Мета цієї статті – розглянути деякі нормативно-правові аспекти гармонізація нормативно-правової бази організації електронного документообігу в правоохоронних органах України.

Окремим аспектам цієї проблематики та проблемами гармонізація нормативно-правової бази організації електронного документообігу в сучасному інформаційному суспільстві займаються вітчизняні науковці, зокрема: Д.С. Азаров, І.В. Арістова, К.І. Бєляков, В.Д. Гавловський, В.О. Голубєв, М.В. Гуцалюк, М.С. Демкова, Р.А. Калюжний, О.В. Кохановська, А.А. Музика, В.І. Муравйова, П.І. Орлов, К.М. Рудой, М.Л. Смолярова, Н.В. Сюр, В.Г. Хахановський, В.С. Цимбалюк, Ю.С. Шемшученко та ін.

Загалом закон системності полягає в тому, що світ, у якому ми живемо, є сукупністю ієрархічно впорядкованих систем. Під системою розуміють множину пов'язаних між собою елементів, причому ця множина володіє стійкістю, автономністю і такими новими якостями, яких не мають окремі елементи, але які дають змогу реалізувати головну ціль існування системи. Так, людина може бути елементом систем "сім'я", "соціальний об'єкт (лікарня, супермаркет тощо)", "місто", "національний комплекс" тощо [1, с. 17].

У теорії права під системою законодавства прийнято розуміти сукупність нормативно-правових актів, які мають різну юридичну силу, та, виходячи з необхідності вирішення завдань, які стоять перед державою, володіють погодженістю дій та внутрішньою єдністю.

Питання про систему законодавства як сукупності нормативно-правових актів пов'язане з класифікацією і систематизацією правового мірила з метою забезпечення його доступності і зручності користування суб'єктами.

Систематизація законодавства – це упорядкування, приведення чинних нормативно-правових актів у єдину, погоджену, цілісну систему. Система законодавства виступає як результат, наслідок систематизації, а також як органічна властивість законодавства [2, с. 62].

Дослідження та аналіз нормативно-правової бази, що забезпечує регулювання сукупності процесів електронного документообігу в Україні, дає підстави стверджувати про її суперечливий характер, а також про відсутність цілої низки необхідних понять, їх визначень та ін.

Так, наприклад, у Законі України "Про електронні документи та електронний документообіг" зазначається, що електронний документообіг (обіг електронних документів) – це сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та у разі необхідності з підтвердженням факту одержання таких документів [3].

Разом з тим, у статті 1 зазначеного закону визначено, що суб'єкти електронного документообігу – це автор, підписувач, адресат та посередник, які набувають передбачених законом або договором прав і обов'язків у процесі електронного документообігу [3].

Іншими словами, враховуючи перелік та розмаїття процесів електронного документообігу, можна констатувати, що законодавець в основному законі, що регулює відносини у сфері електронного документообігу, визначає тільки чотирьох суб'єктів. На нашу думку, кількісного та якісного складу визначених суб'єктів електронного документообігу недостатньо для забезпечення повного спектра процесів, що відображають сутність електронного документообігу в Україні.

Підтвердженням цього факту, на нашу думку, служать норми Закону України "Про електронний цифровий підпис", так, зокрема, у статті 2 зазначеного закону визначено перелік суб'єктів правових відносин у сфері послуг електронного цифрового підпису, а саме: підписувач; користувач; центр сертифікації ключів; акредитований центр сертифікації ключів; центральний засвідчувальний орган; засвідчувальний центр органу виконавчої влади або іншого державного органу; контролюючий орган [4, ст. 2].

Враховуючи той факт, що електронний цифровий підпис є невід'ємною складовою системи електронного документообігу, на нашу думку, його не слід розглядати окремо, а тим більше некоректним вбачається визначення окремого, відмінного від визначеного у Законі України "Про електронні документи та електронний документообіг" кола суб'єктів та їх розмежування. У цьому випадку таке розмежування обумовлене певною класифікацією, за якою, як ми розуміємо, законодавець пропонує їх поділ, зокрема, такий: суб'єкти електронного документообігу; суб'єкти правових відносин у сфері послуг електронного цифрового підпису.

Зазначені законодавчі прогалини призводять до того, що у відповідних підзаконних нормативно-правових актах зустрічаються "нові", відмінні від визначених законодавцем, суб'єкти електронного документообігу.

Так, у Положенні про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого рішенням Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30, до суб'єктів електронного документообігу віднесено:

– адміністратора автоматизованої системи – державне підприємство, яке забезпечує технічний супровід та здійснює підтримку працездатності автоматизованої системи в цілому згідно з вимогами, виконує інші функції відповідно до розпоряджень Державної судової адміністрації України та взятих на себе договірних зобов'язань;

– користувач автоматизованої системи – суддя, працівник апарату суду;

– технічний адміністратор – особа, наділена правами адміністратора в програмі для забезпечення її технічного функціонування, яка працює безпосередньо в суді, або відповідний фахівець адміністратора автоматизованої системи, закріплений за цією судовою установою [5].

Дієвим способом вирішення зазначеної проблеми може стати об'єднання законів, що регулюють відносини у сфері електронного документообігу у Інформаційному кодексі.

З огляду на це, на нашу думку, слід погодитися з думкою К.І. Бєлякова, який зазначає, що новий підхід щодо правового регулювання суспільних відносин запропонований вітчизняною наукою інформатикою, її складовою – правовою інформатикою – це застосування принципів, підходів і методів інформатики до вирішення проблем права, зокрема правотворення, яке має базуватися на основі методології системного і комплексного підходів, зокрема теорії формування комплексних гіперсистем права. Їх системоутворюючим початком має стати кодекс, який буде розвивати визначені в Конституції України положення щодо інформаційних відносин. Він має:

– об'єднати і розвивати норми і принципи суспільних відносин, що визначені в Конституції України;

– враховувати ратифіковані Україною нормативні акти (угоди, конвенції) міжнародного права;

– легалізувати позитивні звичаї у сфері інформаційних відносин та норми суспільної моралі, загальнолюдські цінності, визначені Організацією Об'єднаних Націй у Декларації прав людини та інших загальноприйнятих міждержавних нормативних актах.

Ми також погоджуємося з тим твердженням, що розробка проекту кодексу повинна проводитися методом агрегації: удосконалення окремих правових норм чи створення нових міжгалузевих правових інститутів, що не повинно порушувати цілісності та призначення кодексу, а покращувати, вдосконалювати його дієвість у цілому, створювати нову системну якість, яка не притаманна окремим його складовим [6, с. 150–151].

На нашу думку, в рамках створення Інформаційного кодексу, основоположною базою для його формування мають стати чинні закони, що регулюють інформаційні суспільні відносини. Так, відповідні закони можуть стати розділами майбутнього кодексу. Однак його створення, хоча й необхідне, але потребує, в першу чергу, доопрацювання певних чинних нормативно-правових актів, зокрема: Конституції України; законів України: "Про інформацію", "Про захист інформації в автоматизованих системах", "Про державну таємницю", "Про телекомунікації", "Про Національний архівний фонд та архівні установи"; відомчих підзаконних нормативно-правових актів [7; 8; 9; 10; 11; 12].

Таке доопрацювання чинної нормативно-правової бази повинне: ґрунтуватися на міжнародному досвіді; практиці впровадження, функціонування та забезпечення електронного документообігу в Україні; враховувати численні наявні прогалини та колізії; бути універсальним для галузі інформаційних відносин.

Відповідно до Державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою зі злочинністю, на цей час інформатизація правоохоронних органів здійснюється шляхом створення та експлуатації кожним органом власних інформаційних систем, які в цілому забезпечують виконання покладених на відповідний орган завдань, пов'язаних, зокрема з боротьбою зі злочинністю.

У рамках виконання державних програм за останні п'ять років у правоохоронних органах, діяльність яких пов'язана з боротьбою зі злочинністю, створені та функціонують спеціалізовані міжвідомчі інформаційно-телекомунікаційні системи обміну інформацією про осіб і транспортні засоби, які перетинають державний кордон, здійснюються заходи із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, контрабанді та фінансуванню тероризму.

Зазначені системи забезпечують збирання, накопичення інформації та обмін нею лише між окремими підрозділами правоохоронних органів, переважно на рівні взаємодії їх центральних апаратів. У ході виконання зазначених програм правоохоронними органами набуто позитивний досвід створення захищених інформаційно-телекомунікаційних систем як окремих підсистем Національної системи конфіденційного зв'язку [13].

Слід зауважити, що, по-перше, практика впровадження та функціонування окремих систем електронного документообігу у правоохоронних органах вказує на те, що створення та використання окремих інформаційних систем, якщо і забезпечує виконання покладених на відповідний правоохоронний орган завдань, але водночас призводить до розсинхронізації таких інформаційних систем та не дозволяє інтегрувати їх у систему правоохоронних органів.

Тому, на нашу думку, можливим варіантом вирішення зазначеної проблеми може стати розробка та прийняття відповідного нормативно-правового акту, який би визначав критерії до інформаційних систем, умови використання, обміну інформацією у правоохоронних органах держави загалом та ін.

По-друге, враховуючи, що за останні п'ять років у правоохоронних органах, діяльність яких пов'язана з боротьбою зі злочинністю, створені та функціонують спеціалізовані міжвідомчі інформаційно-телекомунікаційні системи обміну інформацією про осіб і транспортні засоби, які перетинають державний кордон, здійснюються заходи із запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, контрабанді та фінансуванню тероризму, доречним вбачається необхідність включення зазначених інформаційних систем до системи електронного документообігу окремих відомств правоохоронних органів, а також розробки комплексної системи захисту інформації, яка б уможливила безпечний обмін інформацією, враховуючи необхідність обміну інформацією з обмеженим доступом у межах підрозділу, між підрозділами, між службами та правоохоронними відомствами.

Наступний аспект, який заслуговує на увагу, полягає в тому, що, наприклад, ні в Законі України "Про Національну поліцію", ні в Законі України "Про прокуратуру", ні в Законі України "Про службу безпеки України" не визначено права, обов'язки, заборони та відповідальність у сфері електронного документообігу цих правоохоронних органів та їх посадових осіб. Тобто можна стверджувати про наявність прогалини щодо інформаційного забезпечення цих органів.

У статті 3 Закону України "Про Національну поліцію" зазначено, що правовою основою діяльності поліції є: Конституція України, цей Закон, інші законодавчі акти України, акти Президента України та постанови Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, нормативні акти Міністерства внутрішніх справ України, міжнародні договори України. Однак жодний нормативно-правовий акт не визначає права, обов'язки, заборони та відповідальність у сфері електронного документообігу [14; 15; 16].

У пункті 3 статті 27 зазначається, що кожна дія поліцейського щодо отримання інформації з інформаційних ресурсів, передбачених статтями 26, 27 цього

Закону, фіксується в спеціальному електронному архіві, ведення якого покладається на службу інформаційних технологій Міністерства внутрішніх справ України. В електронному архіві фіксуються прізвище, ім'я, по батькові та номер спеціального жетона поліцейського, вид отриманої інформації, реєстр, з якого отримувалася інформація, час отримання інформації та інші дані, необхідні для ідентифікації поліцейського, який отримував інформацію з реєстрів [14].

Як можна побачити, окремі положення пункту 3 статті 27 Закону України "Про Національну поліцію" безпосередньо пов'язані з процесами електронного документообігу, а тому ще раз можна наголосити на тому, що сьогоденні реалії вимагають, як мінімум, означення електронного документообігу у відповідних законах, що регулюють діяльність окремих правоохоронних органів держави.

Однак більш доцільними вбачаються розробка та прийняття положення про електронний документообіг у правоохоронних органах України. Таке положення забезпечило б регулювання відносин у сфері електронного документообігу у правоохоронних органах.

На нашу думку, зазначений нормативно-правовий акт повинен містити положення про структуру правоохоронних органів, мету та сутність електронного документообігу, його процеси, кількісний та якісний склад суб'єктів електронного документообігу у правоохоронних органах, які б забезпечували участь у повній сукупності процесів, що формують сутність електронного документообігу, їх права, обов'язки, заборони (обмеження), режими доступу до інформації, вимоги до комплексних систем захисту інформації та ін.

Отже, враховуючи викладене вище, слід звернути увагу на відсутність у системі професійної підготовки інформаційної підготовки працівників правоохоронних органів. На нашу думку, відсутність такого різновиду підготовки працівників безпосередньо відображається на освіченості у сфері інформаційних відносин, впливає на ефективність здійснення електронного документообігу, якісні показники роботи, можливість оперативно реагувати на поставлені завдання, особливо враховуючи той факт, що працівники правоохоронних органів є активними учасниками інформаційних відносин.

Тому обіг документів у інформаційно-телекомунікаційних системах здійснюється відповідно до законодавства України або на підставі договорів, що визначають взаємовідносини суб'єктів електронного документообігу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Шевчук Л.Т.* Соціальна географія : навчальний посібник / Л.Т. Шевчук. – К. : Знання, 2007. – 349 с.

2. *Мелехин А.В.* Теория государства и права / А.В. Мелехин. – М., 2007. – 640 с.

3. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 року № 851–IV (зі змінами та доповненнями) // Вісник Державного комітету архівів України. – 2003. – Вип. 2. – С. 23–32.

4. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 травня 2003 року № 852–IV (зі змінами та доповненнями) // Вісник Державного комітету архівів України. – 2003. – Вип. 2. – С. 23–32.

5. Положення про автоматизовану систему документообігу суду : Рішення Ради суддів України від 26 листопада 2010 року № 30.

6. *Бєляков К.І.* Організаційно-правове та наукове забезпечення інформатизації в Україні : проблеми теорії і практики : дис. ... докт. юридичних наук : 12.00.07 / К.І. Бєляков ; Національна академія наук України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2009. – 408 с.

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

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

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

10. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24.12.1993 № 3814-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 15. – С 86.

11. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 19 березня 2009 року № 1180-VIT [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр.

12. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws.

13. Про затвердження державної програми інформаційно-телекомунікаційного забезпечення правоохоронних органів, діяльність яких пов'язана з боротьбою із злочинністю : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 321.

14. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 1970.

15. Про службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2229-12.

16. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII [Електронний ресурс].– Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1789-12.

Отримано 13.10.2015

УДК 342.9:365.244

В.А. Мацько,
здобувач ДНДІ МВС України

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ УЧАСНИКІВ АТО

У статті на основі аналізу чинного законодавства України розкрито особливості адміністративно-правового механізму забезпечення житлом учасників антитерористичної операції. Визначено проблемні питання практичної реалізації положень національного законодавства, що визначають порядок забезпечення житлом учасників АТО за сучасних умов, та надано пропозиції щодо їх вирішення.

Ключові слова: *право на першочергове забезпечення жилою площею, соціальне забезпечення, забезпечення житлом, адміністративно-правовий механізм забезпечення житлом учасників АТО.*

В статье на основе анализа действующего законодательства Украины раскрыты особенности административно-правового механизма обеспечения жильем участников антитеррористической операции. Определены проблемные вопросы практической реализации положений национального законодательства, определяющие порядок обеспечения жильем в современных условиях, и даны предложения по их решению.

Ключевые слова*: право на первоочередное обеспечение жилой площадью, социальное обеспечение, обеспечение жильем, административно-правовой механизм обеспечения жильем участников АТО.*

On the basis of the analysis of the current legislation of Ukraine several features of an administrative and legal mechanism of ensuring housing for the participants of the antiterrorist operation are revealed. The issues of practical implementation of the dispositions of the national law defining the procedure for providing housing in the present conditions and present proposals for their solution are considered.

Keywords: *right to priority provision of housing, social security, housing, administrative and legal mechanism for ensuring housing for the participants of the antiterrorist operation.*

Починаючи з 14 квітня 2014 року й дотепер, на території України проводиться антитерористична операція [1]. Участь в цій операції беруть військовослужбовці (резервісти, військовозобов'язані) та працівники Збройних Сил України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної прикордонної служби України, Дер-жавної спеціальної служби транспорту, військовослужбовці військових прокуратур, поліцейські, особи рядового, начальницького складу, військовослужбовці, працівники Міністерства внутрішніх справ України, Управління державної охорони України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної пенітенціарної служби України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, особи у складі добровольчих формувань, за умови, що в майбутньому такі добровольчі формування будуть включені до складу Збройних Сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України та інших

утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції у період її проведення [2, ст. 6]. Необхідно зазначити, що учасники антитерористичної операції, відповідно до ст. 5 Закону України від 22.10.1993 № 3551-XII "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту", визначаються як учасники бойових дій, яким відповідно до чинного законодавства для підтримки морального духу, гідного життя, активної діяльності та поваги в суспільстві передбачена значна кількість пільг. Серед них особливу увагу хотілося б приділити праву учасників антитерористичної операції (далі – учасників АТО) на забезпечення жилою площею.

Особливої актуальності за сучасних умов набуває проблема реалізації цієї пільги, оскільки за період проведення АТО статус учасника бойових дій отримали 82 тисячі 547 осіб, що складає 88 % від загальної кількості тих, хто має право на отримання цього статусу [3]. Учасники АТО посідають особливе місце серед суб'єктів соціального захисту, що обумовлено характером виконуваних ними завдань та функцій, і мають більше переваг для реалізації права на забезпечення жилою площею.

Дослідженню проблем реалізації житлових прав приділили свою увагу: І. Бірюкова, В. Чигира, І. Кучеренко, В. Литовкіна, Г. Коваленко, Л. Мойсей, П. Рабінович, А. Селіванов, О. Скрипнюк, О. Гончаренко, Ж. Пустовіт, Л. Медвідь, М. Романенко та ін. Втім, незважаючи на широке висвітлення цієї проблеми, питання забезпечення права учасників АТО на житло на сьогодні в науці не досліджувалося, водночас загострення соціальних проблем учасників АТО в Україні вимагає подальшого дослідження, вивчення проблематики та розроблення пропозицій щодо їх вирішення.

З огляду на те, що в Україні процедура отримання жилої площі учасниками АТО є досить клопіткою справою й тягне низку труднощів, мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу міжнародних нормативно-правових актів та чинного законодавства України в сфері забезпечення житлом розкрити особливості адміністративно-правового механізму забезпечення житлом учасників АТО, висвітлити проблеми, які виникають за сучасних умов, та надати пропозиції щодо їх вирішення, а також удосконалити положення нормативно-правових актів, які регулюють порядок отримання житла учасниками АТО.

Зазначимо, що право на житло регулюється насамперед міжнародними нормативно-правовими актами. Зокрема, у ч. 1 ст. 25 Загальної декларації прав людини від 10.12.1948 [4] та у ст. 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права від 16.12.1966 (далі – Пакт) [5] визнається право кожної людини на достатній життєвий рівень для неї та її сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг і житло. Відповідно до вказаного вище Пакту держави-учасниці зобов'язані надавати один раз на п'ять років регулярні доповіді, що описують, з-поміж іншого, вжиті цими державами законодавчі та інші заходи з метою реалізації права всього народу, що знаходиться під їхньою юрисдикцією, на достатнє житло. Відповідно до нових керівних принципів державам-учасницям Пакту рекомендується надавати інформацію про такі зміни й заходи, що стосуються чисельності осіб і сімей, які не мають житла; чисельності осіб і сімей, які не мають на цей час відповідного житла; чисельності осіб, виселених із житла за останні п'ять років; чисельності осіб, які не мають правового захисту від свавільного чи примусового виселення; наявності законодавства щодо здійснення права на достатнє

житло; заходів, вжитих для звільнення землі, що не використовується, для будівництва житла; заходів, здійснених з метою гарантувати використання міжнародної допомоги в галузі житлового будівництва й населених пунктів для задоволення потреб тих груп населення, що знаходяться в найнесприятливішому становищі. Водночас у п. 1 ст. 11 вказаного Пакту [5] наголошується не лише на визнанні права на житло як такого, а як достатнього. Крім того, у Резолюції 1987/2 Економічної та Соціальної Ради, ухваленої 29 травня 1987 року "Здійснення права на достатнє житло", зазначається, що: "беручи до уваги те, що в Загальній декларації прав людини та в Міжнародному пакті про економічні, соціальні й культурні права визнається право кожного на достатній життєвий рівень для нього самого та його сім'ї, що включає достатнє житло, і стверджується, що державам слід вживати належних заходів для забезпечення здійснення цього права". Таким чином, концепція достатності включає низку факторів, які можуть впливати саме на визначення достатності житла. До таких слід віднести: соціальні, культурні, кліматичні, екологічні та інші фактори [6]. Разом з тим слід зазначити, що про достатність житла також вказується в Глобальній стратегії в галузі житла до 2000 року, схваленої Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй у 1988 році (далі – Глобальна стратегія) [7], де зауважується: "Належне житло означає... окреме житло, належну площу проживання, належну безпеку, належне освітлення й вентиляцію, належну основну інфраструктуру та належне місце розташування з точки зору роботи й основних послуг, до того ж все це – за розумними цінами".

Отже, з огляду на викладене вище, концепція достатності, передбачена міжнародними нормативно-правовими актами, має особливе значення стосовно права на житло, оскільки вона дозволяє виокремити низку факторів, які обов'язково повинні враховуватися державами при визначенні того, чи можуть конкретні форми житла вважатись відповідними поняттю "достатнє житло".

Політика, що, відповідно, здійснюється, та законодавство, що ухвалюється, не повинні надавати переваг соціальним групам, які вже знаходяться у сприятливому становищі, за рахунок інших. Згаданий вище Пакт прямо вимагає, щоб кожна держава-учасниця зробила певні кроки, необхідні для досягнення цієї мети. Безумовно, необхідно, щоб держава ухвалила національні стратегії в галузі житла, у яких, як відзначено в Глобальній стратегії, повинні бути "сформульована мета поліпшення житлових умов, визначені наявні ресурси для її досягнення й найрентабельніші шляхи для їхнього використання, а також визначені зобов'язання та часові межі щодо здійснення необхідних заходів" [7]. З міркувань доцільності й ефективності, а також з метою забезпечення поваги до інших прав людини ця стратегія повинна бути відображенням широких і конструктивних консультацій за участю всіх зацікавлених осіб, включаючи безпритульних та тих, хто має недостатнє житло, і їхніх представників.

Ще одним міжнародним документом, у якому закріплено право на житло, є Ванкуверська декларація щодо населених пунктів, ухвалена Конвенцією Організації Об'єднаних Націй з населених пунктів у 1976 році (далі – Конвенція). Зокрема, у розділі III (8) і розділі II (A.3) цієї Конвенції зазначається: "Належне житло й обслуговування є основними правами людини, що вимагає від урядів забезпечення їхнього здійснення для всіх народів, починаючи з безпосередньої допомоги найбільш нужденним шляхом здійснення цілеспрямованих програм самодопомоги і громадських дій. Уряди повинні намагатись усунути всі перешкоди, що заважають досягненню цієї мети. Особливе значення має ліквідація расової сегрегації, зокрема, за допомогою створення більш збалансованих об'єднуючих громад, різних соціальних груп, професій, житла та комунальних зручностей" [8].

Таким чином, переважна більшість міжнародних нормативно-правових актів, що регулюють право на достатнє житло, формулюють це право як таке, що забезпечується державою для всіх громадян, але насамперед тих, хто має в цьому найбільшу потребу, шляхом створення відповідних сприятливих умов для вирішення житлової проблеми.

В Україні право на отримання житла є невід'ємним конституційним правом кожного громадянина, адже відповідно до ст. 47 Конституції України держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду [9]. Тобто обов'язок забезпечення житлом всіх бажаючих на державу не покладається, на відміну від радянських часів, а передбачається лише можливість отримання житла тими громадянами, які потребують соціального захисту. Зокрема, до таких належать: інваліди – ветерани війни, малозабезпечені, військовослужбовці, особи, що постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС, учасники АТО та інші категорії громадян. Стосовно всіх інших категорій населення держава повинна сприяти реалізації їхніх конституційних прав із забезпечення житлом, створюючи умови для залучення інвестицій, підвищуючи життєвий рівень громадян шляхом проведення ефективної економічної політики, сприяючи розвитку ринку будівництва споруд соціального призначення, тощо.

Переходячи до розгляду адміністративно-правового механізму забезпечення житлом учасників АТО, зазначимо, що для реалізації права на отримання житла в Україні обов'язковою умовою є перебування на квартирному обліку. Питання розподілу й надання житлових приміщень регулюється Житловим кодексом Української РСР (зі змінами та доповненнями) від 30.06.1983 № 5464-X (далі – Житловий кодекс УРСР) та Правилами обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов і надання їм житлових приміщень в Українській РСР, затвердженими постановою Ради Міністрів УРСР та Укрпрофради від 11.12.1984 № 470 (далі – Правила). Відповідно до вказаних вище Правил квартирний облік – це облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов [10, ст. 1]. Що стосується питання про взяття на квартирний облік за місцем проживання, то його приймає виконавчий орган міської, селищної, сільської ради або відповідна місцева державна адміністрація, а за місцем роботи – житлова комісія, створена на підприємствах, установах, організаціях, що мають житловий фонд і ведуть житлове будівництво або беруть пайову участь у житловому будівництві. Проте на квартирний облік зараховуються лише ті особи, які потребують саме поліпшення житлових умов, наприклад, живуть в одній кімнаті по дві і більше сім'ї, незалежно від родинних відносин, хто мешкає у приміщенні, що не відповідає встановленим санітарним і технічним вимогам, гуртожитках, у разі наявності тяжких форм деяких хронічних захворювань, у зв'язку з чим особа не може проживати у комунальній квартирі або в одній кімнаті з членами своєї сім'ї, чи з інших встановлених законом підстав.

Для зарахування учасника АТО на квартирний облік за місцем проживання потрібно подати обов'язковий перелік документів, до яких належать: заява про взяття на квартирний облік; довідка про склад сім'ї та реєстрацію за відповідною формою; копії паспортів (сторінки 1, 2 та всі сторінки реєстрації) черговика та дорослих членів його сім'ї, засвідчені копії свідоцтв (про одруження, розірвання шлюбу, про народження неповнолітніх дітей); копії довідок про присвоєння ідентифікаційного номеру на всіх членів сім'ї, в т. ч. неповнолітніх дітей; акт обстеження житлових умов; копія плану приміщення або технічного паспорта житлового приміщення, договору житлового найму (за наявності); копія свідоцтва про

право власності; довідки про те, чи перебувають члени сім'ї на квартирному обліку за місцем роботи; оригінал медичного висновку, якщо в особи наявна тяжка форма хронічного захворювання; копії документів, які дають право на включення заявника у пільгову чергу, завірені в установленому порядку (копія посвідчення учасника бойових дій). Тобто, враховуючи зазначене, перелік документів, які повинен зібрати та надати учасник АТО для зарахування на квартирний облік, є дуже об'ємним, і для збору цих документів учасникам АТО доводиться витрачати чимало власних зусиль. У свою чергу, перелік документів, що подаються за місцем роботи, є більш розширеним і залежить від характеру виконуваної роботи або служби учасника АТО. Після подачі всіх необхідних документів учасник АТО протягом місячного терміну має отримати письмову відповідь з повідомленням дати взяття на облік, номеру черги або підстави відмови в задоволенні заяви. При цьому слід зауважити, що незважаючи на те, що завершальним етапом є отримання ордеру на жиле приміщення, його можна отримати лише в порядку черговості.

Відповідно до Житлового кодексу УРСР та зазначених вище Правил громадянам, які перебувають на квартирному обліку, житлові приміщення надаються в порядку черговості. Житлова черга розподіляється на загальну, першочергову та позачергову. Учасникам АТО відповідно до пункту 44.4 Правил жилі приміщення надаються у першу чергу, а тим, хто дістав поранення, контузію або каліцтво під час участі в бойових діях чи виконання обов'язків військової служби, надається жила площа протягом двох років з дня взяття на квартирний облік [10]. Враховуючи викладене вище, можна зробити висновок, що держава зобов'язує відповідні органи виконавчої влади протягом двох років з дня взяття на квартирний облік забезпечити першочергово учасників АТО (що отримали поранення, контузію, каліцтво) жилою площею. Водночас залишається неврегульованим питання про належне виконання цієї норми, підтвердженням чого є відкриті списки пільговиків, які упродовж багатьох років, перебуваючи на квартирному обліку, так і не отримали житла, розміщені на офіційних сайтах виконавчих органів міської, селищної, сільської ради або відповідних місцевих державних адміністрацій.

Необхідно також звернути увагу на те, що кількість бажаючих учасників АТО покращити житлові умови в подальшому, на нашу думку, лише зростатиме, оскільки чимало бійців, які отримали поранення в зоні проведення антитерористичної операції, не встигли оформити інвалідність і в подальшому також будуть звертатись до відповідних органів для отримання житла. На жаль, обсяг коштів, що держава може витрачати на будівництво чи закупівлю житла для учасників АТО, скоротився у зв'язку з економічною нестабільністю, відсутністю фінансування відповідних державних програм із забезпечення житлом, високою ринковою вартістю житла. Враховуючи сказане вище, вважаємо, що органи місцевого самоврядування повинні розробляти та затверджувати місцеві бюджетні цільові програми щодо забезпечення житлом учасників АТО. Крім того, вони мають активніше зацікавлювати забудовників створювати необхідні умови для залучення інвестицій щодо реалізації таких програм, а також забезпечити прозорість та відкритість цього механізму.

З огляду на викладене вище, можна зробити висновок, що адміністративно-правовий механізм забезпечення житлом учасників АТО має певні особливості й залежить від багатьох чинників: належного нормативного закріплення, яке потребує подальшого удосконалення, що підтверджується застарілістю норм Житлового кодексу УРСР, які хоч і не втратили чинності, але давно втратили свою актуальність;

створення реальних механізмів та економічних можливостей держави для належного соціального забезпечення учасників АТО, у тому числі права на забезпечення жилою площею; удосконалення роботи органів публічної адміністрації, що здіснюють реалізацію державної політики у сфері житлового забезпечення.

На нашу думку, з метою належної реалізації учасниками АТО права на першочергове забезпечення жилою площею слід визначити порядок та умови надання у 2016 році субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам на будівництво (придбання) для внутрішньо переміщених осіб, які на добровільних засадах захищали незалежність, суверенітет і територіальну цілісність України та брали безпосередню участь в АТО, а також членам сімей загиблих із числа таких осіб.

Крім того, необхідно внести зміни до Житлового кодексу УРСР, а саме привести ст. 9 у відповідність до норм ст. 47 Конституції України. Аналіз ст. 9 Житлового кодексу свідчить, що будь-який громадянин має право на безоплатне отримання житла, однак ст. 47 Конституції України наділяє таким правом лише тих громадян, які потребують соціального захисту. Також доцільним буде розробити нову постанову "Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Україні", у якій затвердити спрощений механізм постановки на квартирний облік для реалізації права на забезпечення житлом учасників АТО.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо в ґрунтовному вивченні проблем та розкритті особливостей адміністративно-правового забезпечення соціальних прав учасників АТО в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України" : Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 // Офіційний вісник Президента України. – 2014. – № 14. – Ст. 745. – С. 3.

2. Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту : Закон України від 22.10.1993 № 3551-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 45. – Ст. 425.

3. Порошенко : статус учасника бойових дій отримали 88% бійців АТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https ://www.rbc.ua/ukr/news/poroshenko-status-uchastnika-boevyh-deystviy-1444052976.html.

4. Всеобщая декларация прав человека (рос/укр) : принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10.12.1948 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

5. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: ухвалений резолюцією 2200 А (XXI) Генеральної асамблеї від 16.12.1966 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

6. Резолюція 1987/2 Економічної та Соціальної Ради "Здійснення права на достатнє житло" : ухвалена 29.05.1987 Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rada.gov.ua.

7. Глобальна стратегія в галузі житла до 2000 року : схвалена Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй у 1988 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// rada.gov.ua.

8. Ванкуверская декларация о населенных пунктах : принятая Конференцией ООН по населенным пунктам 31 мая – 11 июня 1976 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http:// www.un.org/ru/documents/decl_conv/decl_habitat.shtml.

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

10. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм житлових приміщень в Українській РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР та Укрпрофради від 11.12.1984 № 470.

Отримано 22.03.2015

УДК 342.9:343.163

І.І. Суховетрук,
здобувач ДНДІ МВС України

ХАРАКТЕРИСТИКА ФОРМ ТА ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

У статті на основі аналізу чинного адміністративно-процесуального законодавства України та підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації розкрито сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури, визначено головні види та охарактеризовано форми цієї діяльності органів прокуратури, а також сформульовано пропозиції й рекомендації щодо усунення недоліків у правовому регулюванні та подальшого удосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Ключові слова: *юрисдикція, діяльність, адміністративно-юрисдикційна діяльність, адміністративне правопорушення, адміністративно-процесуальне законодавство, органи прокуратури, форми.*

В статье на основе анализа действующего административно-процессуального законодательства Украины и подзаконных нормативно-правовых актов, обобщения практики их реализации раскрыта сущность административно-юрисдикционной деятельности органов прокуратуры, определены главные виды и охарактеризованы формы этой деятельности органов прокуратуры, а также сформулированы предложения и рекомендации по устранению недостатков в правовом регулировании и дальнейшего совершенствования действующего законодательства по исследуемым вопросам.

Ключевые слова: *юрисдикция, деятельность, административно-юрисдикционная деятельность, административное правонарушение, административно-процессуальное законодательство, органы прокуратуры, формы.*

In paper on the basis of the analysis of the acting of an administrative and procedural legislation of Ukraine and subordinate normative legal acts, syntheses of practice of their realization the essence of administrative and jurisdictional activity of bodies of prosecutor's office is revealed; the main types are defined and forms of these activities of the bodies of prosecutor's office are characterized, as well as the offers and recommendations on the elimination of shortcomings of legal regulation and further improvement of the current legislation on the studied issues are formulated.

Keywords: *jurisdiction, activity, administrative and jurisdictional activity, administrative offense, administrative and procedural legislation, bodies of prosecutor's office, form.*

Правоохоронні органи та їх посадові особи уповноважені здійснювати в правомірний спосіб, шляхом професійної юридичної діяльності функції щодо забезпечення прав та свобод людини й громадянина, їх охорони від негативних проявів і соціальних відхилень. Загалом юрисдикційна діяльність має бути спрямована на впорядкування суспільних відносин, забезпечення належного правопорядку, захист прав та законних інтересів юридичних і фізичних осіб, припинення їх порушень, а також на відновлення порушених прав. Наразі визначення сутності

та характерних ознак адміністративно-юрисдикційної діяльності, у тому числі й органів прокуратури є актуальною проблемою з огляду на посилення вимог суспільства до належної діяльності правоохоронних органів у процесі їх реформування, наближення їх діяльності до європейських стандартів, особливо щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина.

Зазначену проблематику досліджували багато науковців. Зокрема їй присвятили свої праці такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, В.І. Борденюк, Р.В. Войтович, М.В. Гаман, Н.Т. Гончарук, Б. Гурне, О.П. Дем'янчук, Т.Т. Ковальчук, Т.О. Коломоєць, О.Л. Копиленко, В.С. Куйбіда, Є.В. Курінний, А.Р. Мацюк, Н.Р. Нижник, О.Я. Окіс, В.М. Олуйко, В.О. Саламатов, Г. Саймон, С.М. Серьогін, С.Г. Стеценко, В.В. Токовенко, В.В. Цвєтков, В.К. Черняк, В.О. Шамрай, В.М. Шаповал, В.Я. Шевчук, Х.П. Ярмакі та ін., які зробили значний внесок у розробку методологічних основ і понятійного апарату дослідження феномену адміністративно-юрисдикційної діяльності. Водночас у процесі вивчення їх наукового доробку постає проблема прикладного рівня, поки що не узагальнено характеристики форм цього правового явища та не сформульовано дефініції, яка могла б стати основою для нормативного закріплення поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури. З огляду на викладене, мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного адміністративно-процесуального законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації розкрити сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури, визначити головні елементи цього правового явища, охарактеризувати форми адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури, а також сформулювати пропозиції й рекомендації щодо усунення недоліків у правовому регулюванні та подальшого вдосконалення чинного законодавства з досліджуваних питань.

Термін "юрисдикція" щодо державного органу визначається як: правова сфера, на яку поширюються повноваження цього державного органу [1, с. 32]; сукупність повноважень відповідних посадових осіб державного органу вирішувати правові спори і справи про правопорушення [2, с. 26]; адміністративно-процесуальна діяльність уповноважених органів виконавчої влади, тобто встановлена законодавчими актами діяльність органів державного управління і посадових осіб з вирішення індивідуальних справ і застосування відповідних юридичних санкцій в адміністративному порядку [3, с. 409].

Вперше науково обґрунтоване визначення поняття "адміністративна юрисдикція" сформоване Н.Г. Саліщевою, під якою вона запропонувала розуміти окремий вид виконавчої та розпорядницької діяльності, що пов'язаний з можливістю реалізації в примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин [4].

У науці адміністративного права існує декілька підходів до визначення поняття "адміністративна юрисдикція", проте в більшості з них за основу взято позицію, що адміністративна юрисдикція є частиною виконавчо-розпорядчої діяльності – підзаконної, правозастосовної, правоохоронної за своїм характером. Ця діяльність дійсно є одним із видів юрисдикції і має всі ознаки такого способу правоохорони, зокрема, наявність правопорушення, спору, змагальна процедура розгляду справи, обов'язковість прийняття юрисдикційного акта [5, с. 34–35].

У широкому розумінні адміністративна юрисдикція розглядається як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової

особи щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної, як правило, виконавчої влади. З погляду прихильників цього підходу здійснення юрисдикційної діяльності відбувається в межах розгляду будь-якого публічно-правового спору, в тому числі адміністративне судочинство [6, 423]. У вузькому значенні це поняття охоплює діяльність з розгляду і вирішення справ про адміністративні правопорушення, яке домінує в адміністративно-правовій науці [7].

Як слушно наголошував В.Б. Авер'янов, зміст інституту "адміністративна юрисдикція" необхідно юридично закріпити у відповідному нормативно-правовому акті, відповідно в ньому об'єднати юрисдикційну діяльність: а) органів виконавчої влади, уповноважених розглядати скарги громадян і юридичних осіб на незаконно прийняті рішення як нижчих органів, так і підлеглих осіб, тобто сфера адміністративного оскарження (адміністративна "квазіюстиція"); б) органів виконавчої влади, уповноважених застосовувати заходи адміністративної відповідальності (адміністративна позасудова юстиція); в) адміністративних судів (адміністративна судова юстиція) [8, с. 193–195].

На нашу думку, слід погодитись із визначенням С. Комісарова, який під адміністративно-юрисдикційною діяльністю пропонує розуміти врегульовану законом діяльність уповноважених державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, спрямовану на здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування заходів адміністративного попередження та припинення таких правопорушень з метою охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі й гідності людини, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [9, с. 105–106].

Що стосується діяльності органів прокуратури, то вона характеризується поєднанням індивідуальних рис, зумовлених єдиним правовим статусом прокурора, і колективної праці органів прокуратури, що становлять єдину систему, яка в передбаченому законом порядку здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів прокуратури здійснюється в регламентованих законом процесуальних формах і порядку. Водночас залежно від характеру індивідуальних адміністративних справ виокремлюють у рамках єдиного інституту адміністративно-юрисдикційної діяльності певні її види, а саме: провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження за скаргами, узгоджене провадження.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є найбільш регламентованим і дослідженим видом адміністративного провадження.

На думку В.К. Колпакова, провадження у справах про адміністративні проступки найбільш доцільно розглядати як процесуальну діяльність на підставі визначених законодавцем правил, спрямовану на встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства [10, с. 117]. У свою чергу, Т.О. Коломієць визначає

провадження у справах про адміністративні правопорушення як врегульовану нормами адміністративно-процесуального права діяльність уповноважених органів, яка спрямована на притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили адміністративні правопорушення [11, с. 179], тобто на її думку, ця діяльність є визначеною законодавством процедурою, послідовною зміною взаємообумовлених дій, спрямованих на досягнення кінцевої мети та результату провадження. Однак слід зауважити, що, обмежуючи таку мету одним лише притягненням осіб, винних у скоєнні адміністративного правопорушення, до адміністративної відповідальності, науковець не враховує інших, не менш важливих завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення як попередження вчинення адміністративних правопорушень цією особою в майбутньому, відновлення порушених прав інших осіб тощо.

Таким чином, під провадженням у справах про адміністративні правопорушення слід розуміти сукупність здійснюваних на підставі закону компетентними суб'єктами процесуальних дій щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення. Провадження у справах про адміністративні правопорушення є способом і формою здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури, оскільки в рамках такого провадження і з його допомогою компетентні посадові особи органів прокуратури можуть реалізовувати свої юрисдикційні повноваження, застосовувати до правопорушників заходи адміністративного примусу, адміністративні стягнення.

Основні вичерпні положення і принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення закріплено у відповідних статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Застосування під час провадження у справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу. Зокрема, у КУпАП чітко визначено завдання провадження (ст. 245); обставини, що виключають провадження (ст. 247); види доказів (ст. 251); вимоги до процесуальних документів, зокрема, до протоколу (ст.ст. 254–257), постанови за справою (ст. 283–286); заходи забезпечення провадження (ст. 260); права учасників провадження (ст.ст. 268–275); строки і порядок розгляду справ (ст.ст. 277–279); оскарження і опротестування постанов за справою (ст.ст. 287–297); виконання постанови (глави 25–33, ст.ст. 298–330).

Провадження у справах про адміністративні правопорушення як вид адміністративно-юрисдикційної діяльності має власну процесуальну форму і становить сукупність послідовних, взаємопов'язаних, поетапно здійснюваних процесуальних дій, які називаються стадіями провадження. Під стадією, як правило, розуміють відокремлену та відносно самостійну складову провадження, яка характеризується властивими лише їй особливостями і яка спрямована на вирішення завдань та досягнення мети провадження в цілому. Результати діяльності, що становить зміст кожної стадії провадження, відображаються в окремих процесуальних документах, при цьому кожна стадія має характерний відповідний процесуальний документ. У свою чергу, згаданий документ стає процесуальною підставою для переходу до наступної за порядком стадії і вчинення наступної процесуальної дії [11].

Наразі чинним законодавством чітко не визначено кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення. Водночас у КУпАП відсутнє закріплення назв стадій цього провадження, хоча окремі його структурні частини покладені в основу назв розділів КУпАП, їх зміст докладно визначений процесуальними нормами.

Варто сказати, що поки що немає єдиної точки зору щодо теоретичних підходів науковців до кількості та змісту стадій провадження. Відповідно до традиційних поглядів на структуру правозастосовного процесу виділяють такі стадії: встановлення фактичних даних; вибір та аналіз норм права; вирішення справи з відповідним актом застосування норми права [13, с. 320]. Оскільки провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом саме такого процесу, то воно повинно мати таку саму структуру, але наявні в науці погляди на кількість і зміст стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення суттєво відрізняються і пропонується виділяти від чотирьох до семи стадій такого провадження.

Найбільш поширеною є позиція, згідно з якою існує чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення: 1) порушення справи про адміністративне правопорушення (адміністративне розслідування); 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення; 3) оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення; 4) виконання рішення, застосування адміністративного стягнення [14, с. 519].

Деякі вчені пропонують виділяти п'ять стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення: 1) порушення справи та попереднє адміністративне розслідування; 2) розгляд справи про адміністративний проступок; 3) винесення рішення у справі; 4) оскарження або опротестування рішення у справі і його перегляд; 5) виконання постанови у справі [15, с. 83], а інші – шість: 1) порушення справи; 2) адміністративне розслідування; 3) розгляд справи; 4) винесення постанови; 5) перегляд постанови; 6) виконання постанови [10, с. 196].

Найбільша кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, які пропонують науковці, – сім: 1) порушення справи; 2) збір і вивчення потрібної інформації; 3) попереднє вивчення матеріалів справи; 4) вибір норм права, що підлягають застосуванню; 5) розгляд справи органами, що правомочні приймати рішення; 6) розгляд скарг і прийняття кінцевого рішення; 7) виконання рішення у справі [16, с. 34–35].

На нашу думку, найбільш прийнятною є позиція науковців, які виділяють чотири стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, на першій стадії з'ясовують факт здійснення, обставини правопорушення, дані про винну особу і складають протокол про адміністративне правопорушення. Далі на стадії розгляду справи про адміністративне правопорушення посадова особа органу прокуратури розглядає матеріал і виносить постанову про накладення адміністративного стягнення або про закриття справи. Цю постанову може бути або оскаржено особою, що притягнута до адміністративної відповідальності, або переглянуто за ініціативою вищого органу. Стадія перегляду постанови є факультативною, тобто необов'язковою, вона закінчується ухваленням рішення про відміну, зміну або залишення постанови у силі. Остання стадія – виконання постанови – починається або після її винесення, або після розгляду скарги на таку постанову у справі.

Зазначене підтверджує викладену вище позицію щодо виокремлення такого окремого виду адміністративно-юрисдикційної діяльності, як практична реалізація постанов про накладення адміністративних стягнень. Власне діяльність щодо виконання постанов про накладення адміністративних стягнень можна вважати окремим адміністративно-юрисдикційним провадженням за умови, що воно реалізується уповноваженими органами державної влади чи їх посадовими особами. Якщо ж виконання постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється особою, яка була притягнута до адміністративної відповідальності,

добровільно, наприклад, коли вона самостійно, без застосування додаткових примусових заходів впливу сплачує штраф, то в цьому випадку не можна стверджувати про наявність саме адміністративно-юрисдикційної діяльності. В іншому випадку доцільно буде визнати те, що особа, на яку накладено адміністративне стягнення за вчинення нею адміністративного правопорушення, є суб'єктом адміністративно-юрисдикційної діяльності. Таке твердження суперечить природі адміністративно-юрисдикційної діяльності. Крім того, в межах структури провадження у справах про адміністративні правопорушення було б більш правильно звертати увагу не лише на оскарження постанови у справі як таке, але й на подальший її перегляд. При цьому потрібно зазначити, що в сучасному науковому колі деякі вчені підтримують таку думку [10, с. 196].

Аналіз законодавства України дозволяє виокремити два види провадження у справах про адміністративні правопорушення – звичайне та спрощене. Звичайне провадження здійснюється в більшості справ і детально регламентується чинним законодавством. Спрощене провадження застосовується щодо невеликої кількості правопорушень, передбачених ст. 258 КУпАП, і характеризується мінімумом процесуальних дій та їх оперативністю. Протокол про правопорушення не складається, посадова особа, що виявила правопорушення, одночасно ухвалює і виконує рішення про накладення стягнення (штрафу або попередження). У разі стягнення штрафу порушнику видається квитанція про його сплату. Оформлення попередження здійснюється шляхом вручення офіційного письмового попередження або іншим установленим законом шляхом (наприклад, відмітка у талоні попереджень).

Отже, всі стадії адміністративного провадження нерозривно пов'язані між собою та мають взаємообумовлений зв'язок. Лише за умови повної реалізації попередньої стадії виникають підстави для вчинення дій щодо реалізації наступної. Поглинання стадій у спрощеному провадженні не є винятком з цього правила, оскільки діє принцип логічної послідовності просування справи.

Іншим видом адміністративно-юрисдикційної діяльності є дисциплінарне провадження. Варто сказати, що більшість працівників за порушення правил дисципліни несе відповідальність згідно з приписами трудового законодавства, і лише дисциплінарна відповідальність службовців, що реалізують свої повноваження поза рамками трудового договору або правил внутрішнього трудового розпорядку, регулюється також й іншими нормативно-правовими актами. Так, відповідно до ст. 43 Закону України "Про прокуратуру" підставами для притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження є: 1) невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків; 2) необґрунтоване зволікання з розглядом звернення; 3) розголошення таємниці, що охороняється законом, яка стала відомою прокуророві під час виконання повноважень; 4) порушення встановленого законом порядку подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 5) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури; 6) систематичне (два і більше разів протягом одного року) або одноразове грубе порушення правил прокурорської етики; 7) порушення правил внутрішнього службового розпорядку; 8) втручання чи будь-який інший вплив прокурора у випадках чи порядку, не передбачених законодавством, у службову діяльність іншого прокурора, службових, посадових осіб чи суддів, у тому числі шляхом публічних висловлювань стосовно їх рішень, дій чи бездіяльності, за відсутності при цьому ознак адміністративного чи кримінального правопорушення; 9) публічне висловлювання, яке є порушенням презумпції невинуватості [17].

Крім того, притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності не виключає можливості притягнення його до адміністративної чи кримінальної відповідальності у випадках, передбачених законом. Також під час здійснення дисциплінарного провадження щодо прокурора у разі необхідності може бути проведена його атестація. Вмотивоване рішення про необхідність проведення атестації приймається Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів, яка згідно зі ст. 44. названого закону здійснює дисциплінарне провадження. Право на звернення до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із скаргою (заявою) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку має кожен, кому відомі такі факти. У разі якщо скарга (заява) про вчинення прокурором дисциплінарного проступку подана членом Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, то він не має права вирішувати питання про відкриття дисциплінарного провадження, здійснювати перевірку та брати участь у голосуванні при прийнятті рішення за результатами розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів приймає рішення в дисциплінарному провадженні більшістю голосів від свого загального складу. Перед прийняттям рішення Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів за відсутності прокурора, стосовно якого здійснюється провадження, і запрошених осіб обговорює результати розгляду висновку про наявність чи відсутність дисциплінарного проступку прокурора. Прокурор, у свою чергу, може оскаржити рішення, прийняте за результатами дисциплінарного провадження, до адміністративного суду або до Вищої ради юстиції протягом одного місяця з дня вручення йому чи отримання ним поштою копії рішення. Подання адміністративного позову до суду на рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді прокурора не зупиняє дію такого рішення, але суд у порядку забезпечення адміністративного позову може відповідною ухвалою зупинити дію рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів про притягнення прокурора до дисциплінарної відповідальності або про неможливість подальшого перебування особи на посаді.

Що стосується такого виду адміністративно-юрисдикційної діяльності, як провадження за скаргами громадян, потрібно сказати, що звернення громадян до органів прокуратури з питань забезпечення законності є їх конституційним правом. Воно закріплюється положеннями ст. 40 Конституції України, яка проголошує, що всі мають право надавати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. При розгляді звернень працівники прокуратури керуються Конституцією України, Законом України "Про прокуратуру" Законом України "Про звернення громадян", Указом Президента України від 07.02.2008 № 109/2008 "Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування", Інструкцією про порядок розгляду і вирішення звернень з особистого прийому в органах прокуратури України, яка затверджена наказом Генерального прокурора України від 21.06.2011 № 9 г/н.

Прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян та юридичних осіб, крім скарг, розгляд яких належить до компетенції суду.

15.07.2015 набрав чинності Закон України від 14.10.2014 № 1698 "Про прокуратуру", крім статей 21, 28-38, 42, 44-50, 62-63, 65-79 цього Закону, які набирають

чинності 15.04.2016; статті 12 та Додатка до цього Закону щодо переліку та територіальної юрисдикції місцевих прокуратур, які набрали чинності 15.12.2015. Окремі положення Закону, зокрема розділ XIII, набрали чинності 26.10.2014 – з дня, наступного за днем його опублікування. Пунктом 1 розділу XIII "Перехідні положення" вказаного закону визначено, що прокуратура виконує функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді. Крім того, цим законом внесено зміни до Закону України "Про звернення громадян", якими виключено статтю 29 та, відповідно, позбавлено органи прокуратури повноважень щодо нагляду за дотриманням законодавства про звернення громадян.

Після реєстрації звернень щодо них приймається одне з рішень: прийняття звернення до свого провадження; направлення звернення підпорядкованому прокурору; повернення звернення заявнику з наданням відповідних роз'яснень; скерування звернення за територіальністю та/чи належністю; долучення звернення до наглядового провадження чи номенклатурної справи.

Про направлення звернення до інших органів або на адресу підпорядкованих прокурорів обов'язково повідомляється заявник. Більшість звернень, які надходять до органів прокуратури, розглядаються та вирішуються впродовж місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення та перевірки, – не пізніше 15-денного терміну. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, прокурором або заступником прокурора строки розгляду звернень продовжуються з обов'язковим повідомленням заявника. У 5-денний строк направляються звернення для розгляду за належністю в інші відомства чи для вирішення до підпорядкованих прокуратур з повідомленням про це заявників. Максимальні строки вирішення не можуть перевищувати 45 днів для розгляду звернень фізичних та юридичних осіб. Днем виконання звернення вважається дата відправлення письмової відповіді.

Водночас слід зауважити, що скарги посідають особливе місце серед звернень громадян, оскільки мають юрисдикційні ознаки, тобто має місце конфлікт про право. Право на подання скарги є одним із дієвих способів усунення можливих порушень законності, важливою гарантією відновлення порушених суб'єктивних прав. Як і будь-якому іншому адміністративному провадженню, провадженню за скаргами громадян притаманні певні стадії: 1) порушення провадження за скаргою; 2) власне розгляд скарги і ухвалення рішення; 3) оскарження чи опротестування рішення за скаргою; 4) виконання рішення за скаргою.

Отже, на підставі викладеного можна зробити такі висновки: 1) під адміністративно-юрисдикційною діяльністю органів прокуратури слід розуміти урегульовану нормами адміністративного права специфічну форму їх адміністративної діяльності, пов'язану з розглядом та вирішенням по суті підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку та формах, а також зі здійсненням інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах їхніх повноважень; 2) метою адміністративно-юрисдикційної діяльності органів прокуратури є вирішення юрисдикційного конфлікту шляхом прийняття індивідуального правового юрисдикційного акта, який є результатом розгляду справи. Встановлення фактичного рівня визнання поваги й дотримання прав, свобод та інтересів людини і громадянина, а також виявлення та усунення порушень цих прав і свобод є відповідно цілями правозахисної та правоохоронної діяльності органів прокуратури; 3) під формами адміністративно-

юрисдикційної діяльності органу прокуратури слід розуміти зовнішній вираз однорідних та послідовних дій посадових осіб прокуратури у процесі здійснення ними своєї діяльності, що виражається в правових, організаційних та процесуальних рамках.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Словарь административного права / кол. авт. И.Л. Бачило, Т.М. Гандилов, А.А. Гришкове и др. ; отв. ред. И.Л. Бачило. – М., 1999. – 320 с.

2. *Пилипенко А.* Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади : питання теорії / А. Пилипенко // Право України. – 2004. – № 2. – С. 26–31.

3. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. – М., 1999. – 433 с.

4. *Салищева Н.Г.* Административный процесс в СССР / Н.Г. Салищева. – М., 1964. – 158 с.

5. *Шергин А.П.* Административная юрисдикция / А.П. Шергин. – М., 1979.– 240 с.

6. *Іщук О.С.* Поняття адміністративної юрисдикції : проблеми дефініції / О.С. Іщук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 419–424 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11iocjpd.pdf.

7. *Зьолка В.Л.* Сучасні підходи до розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності органів державної прикордонної служби України / В.Л. Зьолка // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 216–222.

8. *Авер'янов В.Б.* Питання адміністративної реформи у змісті Загальної концепції державно-правової реформи / В.Б. Авер'янов // Державно-правова реформа в Україні : матеріали наук.-практ. конф. – К. : УАУП, 1997. – С. 193–195.

9. *Комісаров С.* Сутність адміністративно-юрисдикційної діяльності / С. Комісаров // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. –2015. – № 3. – С. 100–107.

10. *Колпаков В.К.* Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

11. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. д.ю.н., проф. Т. О. Коломієць. – К. : "Істина", 2008. – 500 с.

12. *Бахрах Д.Н.* Административное право / Д.Н. Бахрах. – М. : Издательство НОРМА, 2001. – 288 с.

13. *Алексеев С.С.* Общая теория права : курс в 2-х томах / С.С. Алексеев. – Т. 2. – М. : Юрид. лит., 1982. – 359 с.

14. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2–х т. / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во "Юрид. думка", 2004 . – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.

15. *Коренев А.П.* Нормы административного права и их применение / А.П. Коренев. – М. : Юридическая литература, 1978. – 142 с.

16. *Юсупов В.А.* Правоприменительная деятельность органов государственного управления / В.А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1979. – 136 с.

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

Отримано 11.11.2015

УДК 342.922:347.994(477)

Е.В. Катаєва,
здобувач ДНДІ МВС України

ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ, НА ЯКІ ПОШИРЮЄТЬСЯ ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Статтю присвячено актуальним проблемам судового розгляду справ у судах адміністративної юрисдикції. Розкрито сутність та зміст феномена "юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ", а також особливості визначення публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Сформульовано пропозиції з удосконалення чинного законодавства, яке регламентує адміністративне судочинство.

Ключові слова: *адміністративний суд, адміністративна справа, адміністративне судочинство, юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ, публічно-правовий спір.*

Статья посвящена актуальным проблемам судебного рассмотрения дел в судах административной юрисдикции. Раскрыты сущность и содержание феномена "юрисдикция административных судов Украины по решению административных дел", а также особенности определения публично-правовых споров, на которые распространяется юрисдикция административных судов. Сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства, регламентирующего административное судопроизводство.

Ключевые слова: *административный суд, административное дело, административное судопроизводство, юрисдикция административных судов Украины по решению административных дел, публично-правовой спор.*

Paper is devoted to the issues of judicial proceedings in the courts of administrative jurisdiction. The essence and content of the phenomenon of "jurisdiction of administrative courts of Ukraine on resolving administrative cases", as well as determining of features of public law disputes that are within the jurisdiction of administrative courts are considered. Proposals and recommendations for an improvement of current legislation regulating administrative proceedings are formulated.

Keywords*: administrative court, administrative cases, administrative proceedings, jurisdiction of administrative courts of Ukraine to resolve administrative cases, public dispute.*

Із набранням у 2005 році чинності Кодексу адміністративного судочинства України й формуванням системи адміністративних судів конституційна теза про те, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, практично почала виконуватися шляхом здійснення адміністративними судами правосуддя щодо публічно-правових спорів. Водночас аналіз наукової літератури свідчить про тривалу дискусію навколо проблематики, пов'язаної зі здійсненням правосуддя за спеціалізацією та недосконалістю практики застосування правового механізму спеціалізованого правосуддя в Україні. Нагальним, зважаючи на неоднозначне, а інколи помилкове трактування понять юрисдикції судів та підсудності, юрисдикції й судової компетенції, розподілу юрисдикцій між судами є вироблення єдиного

підходу в розумінні зазначених категорій. У Конституції України закріплено систему судів загальної юрисдикції, яка будується за принципами територіальності і спеціалізації. Згідно зі ст. 125 Конституції України за цими принципами найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Спеціалізовані суди є невід'ємною частиною системи судів загальної юрисдикції і входять до її складу як самостійна структура, про що свідчить ч. 3 ст. 124 Основного Закону України, у якій зазначається, що "судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції"[1]. Розмежування компетенції між судами щодо здійснення правосуддя з розгляду різних категорій судових справ виступає гарантією права на ефективний судовий захист. Оскільки всі види спеціалізацій судів загальної юрисдикції призначені для безпосереднього захисту прав і свобод особи відповідно до гарантованого Конституцією України права людини та громадянина на судовий захист, у тому числі й права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, нагальними наразі виступають питання, пов'язані із предметом регулювання інституту адміністративного судочинства в Україні, зокрема особливості визначення публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, їх співвідношення з іншими спорами, що підлягають вирішенню у порядку судочинства цивільного, господарського, кримінального, конституційного.

Питання становлення спеціалізованих судів досліджувалися в наукових працях як вітчизняних вчених-практиків, так і зарубіжних дослідників, зокрема: О.П. Альохіна, Л.С. Анохіної, Т.В. Апарової, Д.М. Бахраха, О.Д. Бойкова, Л.С. Гамбурга, Ю.М. Грошевого, В.В. Долежана, І.М. Зайцева, М.В. Карасьової, М.М. Кобилецького, В.А. Ковальова, В.В. Кривенка, В.С. Кульчицького, І.Є. Марочкіна, Е.Б. Мельникової, О.Р. Михайленка, М.М. Михеєнка, В.В. Молдована, М.І. Настюка, В.І. Німченка, Т.О. Новікової, В.Т. Нора, В.Т. Окіпнюка, Г.М. Омельяненко, В.М. Палій, І.М. Паньонка, Л.І. Пахолок, І.Л. Петрухіна, С.В. Познишева, Ю.Є. Полянського, Л.Т. Присташ, Д.М. Притики, Ф.М. Решетникова, А.Х. Саідова, А.О. Селіванова, Н.В. Сібільової, Н.П. Сизої, Н.М. Силенко, В.Є. Скоморохи, В.С. Смородинського, Д.С. Сусла, В.С. Стефанюка, М.І. Тітова, П.Й. Тищика, А.П. Ткача, О.В. Тодощака, С.В. Філіпова, А.І. Черв'якова, Г.Г. Черемних, В.П. Шевченка, В.І. Шишкіна, О.М. Якуби, А.Г. Яреми та ін. Проблематиці розмежування судової юрисдикції з розгляду публічно-правових спорів приділяли увагу у своєму науковому доробку такі вчені-адміністративісти як : В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда, О.М. Пасенюк, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, М.І. Смокович, М.І. Цуркан, В.С. Стефаник та ін. Однак незважаючи на значну кількість наукових праць, які мають важливе теоретичне і практичне значення, чимало питань порушеної проблеми й дотепер залишаються недостатньо дослідженими. З огляду на це, метою статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів вказаної проблематики, аналіз категорії юрисдикції адміністративних судів, визначення публічно-правових спорів, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, їх співвідношення з іншими спорами, що підлягають вирішенню у порядку інших видів судочинства, розмежування компетенції між адміністративними та іншими судами загальної юрисдикції, формування пропозицій з удосконалення чинного законодавства України, яке регламентує адміністративне судочинство.

Судова юрисдикція відповідно до Конституції України, як слушно наголошує М.І. Смокович, визначає сферу судової влади та багатоступеневу диференціацію

повноважень різних судів з розгляду справ. Судова юрисдикція як правовий інститут визначає структурно-функціональний характер судової влади і диференціює повноваження органів правосуддя в межах сфери їх діяльності та наявної судової системи. З одного боку, юрисдикція визначає діяльність судів першої, апеляційної та касаційної інстанцій, а з іншого, – сферу загальних (спеціалізованих) судів [3, с. 37–38].

На думку Ю.П. Битяка, аналіз положень Цивільного процесуального кодексу України (надалі – ЦПК України), Господарського процесуального кодексу України (надалі – ГПК України) та Кодексу адміністративного судочинства України (надалі – КАС України) дозволяє стверджувати, що під час вирішення питання про віднесення правового спору до компетенції одного із видів загальної юрисдикції законодавець враховує: а) суб'єктний склад такого спору, б) зміст правовідносин, з яких він виник [4, с. 78].

У свою чергу, В.М. Бевзенко зазначає, що для визначення адміністративної юрисдикції необхідно враховувати наявність та зміст таких критеріїв, як: 1) спір про право; 2) суб'єктний склад публічно-правових відносин; 3) наявність публічно-правових відносин; 4) наявність публічного інтересу. Далі він зауважує, що загалом ці критерії однаковою мірою характерні для усіх публічно-правових спорів, які можуть розглядатися судами загальної та конституційної юрисдикції. Проте відмінність цих критеріїв полягає, по-перше, у їх змісті, по-друге, у підставах їх виникнення [5, с. 182–183].

Відповідно до ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ поширюється на правовідносини, що виникають, у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі публічно-правові спори: 1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму [2].

Зважаючи на викладене вище, можна зробити висновок, що ст. 17 КАС України спрямована на відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції та на запобігання спорам щодо юрисдикції. Вказана стаття встановлює категорії справ, які належать до адміністративної юрисдикції і мають вирішуватися за правилами адміністративного судочинства. Крім того, вона містить перелік справ, на які не поширюється компетенція адміністративних судів, а саме публічно-правові справи, що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України, які належить вирішувати в порядку кримінального судочинства, про накладення адміністративних стягнень, щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Безпосередньо предмет юрисдикції адміністративних судів як один із основних елементів цієї юрисдикції обумовлює відмінності адміністративного судочинства

від інших видів – цивільного, господарського, кримінального, конституційного судочинства. Загалом для визначення предмета юрисдикції адміністративних судів у КАС України використано три способи, а саме через: поняття адміністративної справи (п. 1 ст. 3); перелік категорій справ, що належать до предмету адміністративної юрисдикції (ч. 1 ст. 17); перелік категорій справ публічно-правового характеру, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 2 ст. 17).

Окремо варто зупинитися на загальному визначенні предмета юрисдикції адміністративних судів, сутність якого полягає у тому, що публічно-правові спори обов'язкового розглядаються адміністративними судами, якщо у них хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень. Вжитий у КАС України термін "суб'єкт владних повноважень" означає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхню посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі при виконанні делегованих повноважень. Тобто в порядку адміністративного судочинства може здійснюватись захист не лише від неправомірних рішень, дій або бездіяльності суб'єктів державної влади, але й інших суб'єктів, наділених владою в силу закону або рішень уповноважених державних органів (делегування). Відтак, наявність у суб'єкта встановлених законом повноважень, які реалізуються ним на підставі власного, одностороннього волевиявлення, внаслідок чого для протилежного суб'єкта виникають правові наслідки, у тому числі пов'язані зі зміною його правового статусу, свідчить про владну природу таких повноважень, а сам суб'єкт підпадає під визначення поняття "суб'єкт владних повноважень" в розумінні КАС України. При цьому слід зауважити, що юрисдикція адміністративних судів відповідно до ч. 2 ст. 4 КАС України охоплює всі публічно-правові спори за участю суб'єктів владних повноважень. Виняток становлять лише спори щодо правовідносин, пов'язаних з процесом виборів чи референдуму, що віднесені до адміністративної юрисдикції незалежно від того, чи виступає учасником цих правовідносин суб'єкт владних повноважень, чи ні.

У пункті 2 Постанови Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 "Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів" (надалі – Постанови ВАС України) за змістом частини другої статті 4 КАС України від 6 липня 2005 року № 2747-IV зазначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення. Законодавство не містить визначення терміна "публічно-правовий спір". Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди повинні враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне [6].

У науці адміністративного права існує декілька підходів до визначення поняття адміністративно-правового спору. У вузькому розумінні під цим поняттям розуміють спір, що виникає у зв'язку зі здійсненням виконавчої та розпорядчої діяльності органами державної влади в процесі державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами; реалізації повноважень виконавчої влади; надання адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апарату всіх державних органів; проходження державної служби; реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права; застосування заходів адміністративного примусу та притягнення до адміністративної відповідальності [8, с. 127].

Беручи до уваги той факт, що у ФРН вузьке розуміння адміністративно-правового спору не має конкретного характеру і призвело до розподілу підсудності між федеральним адміністративним, фінансовим, соціальним та загальними судами. Загальні адміністративні суди розглядають спори про комунальні податки, платежі та збори разом зі справами про соціальну допомогу, про державні виплати для покриття видатків, пов'язаних з винаймом житлового приміщення або зі справами про виплати на освіту. І, навпаки, фінансові суди можуть розглядати спори, які у вузькому значенні не належать до податкового законодавства. Крім того, до підсудності загальних судів віднесені деякі публічно-правові спори, такі як спори про компенсацію державою шкоди, завданої державними посадовцями тощо [9]. З огляду на цей досвід, підтримуємо позицію тих науковців, які вважають, що запровадження фінансового та соціального суду в Україні є недоцільним, бо розподіл адміністративних справ між різними судами потребуватиме значного організаційно-фінансового ресурсу та тривалого часу для усунення законодавчих колізій, дублювань і прогалин при визначенні підсудності спорів за участю суб'єктів владних повноважень [8, с. 127].

У широкому розумінні під поняттям "адміністративно-правовий спір" розуміють всі публічно-правові спори [10, с. 11].

Так, В.Б. Авер'янов наголошував, що виникнення публічно-правового спору є відповідною правовою реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних та суб'єктивних суперечностей, що склалися і виявляються в протистоянні сторін; це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення у реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав [11].

Публічно-правовий спір, на думку Н.Є. Хлібороб, є наслідком виникнення правовідносин конкретного характеру "орган публічної влади (посадова особа) – невладний суб'єкт публічно-правових відносин", "орган публічної влади (посадова особа) – орган публічної влади (посадова особа)", "орган публічної влади – публічний службовець" конфліктного типу. Ці відносини є самостійними за своїм значенням і правовою природою, але похідними від неконфліктних правовідносин, у яких беруть участь багато різних суб'єктів публічних галузей прав [12, с. 227].

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень. Суди повинні звертати увагу на те, що спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій. Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань (п. 3 зазначеної вище Постанови ВАС України).

Отже, головною ознакою публічно-правових спорів є участь у них хоча б однієї зі сторін суб'єкта владних повноважень. Окрім того, оскільки відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 та ч. 1 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, необхідною ознакою

належності справи до адміністративної юрисдикції є здійснення цим суб'єктом владних управлінських функцій та повноважень, і ці функції та повноваження повинні здійснюватись ним саме у тих публічно-правових відносинах, у яких виник спір.

Таким чином, здійснивши загальний аналіз процесуальних норм законодавства України, за якими визначаються юрисдикційна належність та підсудність справ різній судовій спеціалізації, можна визначити певні критерії розмежування спорів, а саме за: суб'єктним складом сторін спору, предметом спірних правовідносин, характером спірних правовідносин. Водночас практика розгляду справ адміністративними судами свідчить про наявність помилок практичного застосування норм, пов'язаних як з юрисдикційною визначеністю, так і з підсудністю спорів адміністративним судам. Помилки судів під час вирішення цього питання та юрисдикційні конфлікти, пов'язані з видами судочинства, негативно впливають на реалізацію принципу доступності до суду. Водночас ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на захист своїх прав і свобод у суді, а також на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Тобто кожен має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо вважає, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють його права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню, і потребують правового захисту в суді. Слід вказати на те, що хоч ст. 55 Конституції України не визначає, які саме рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади і місцевого самоврядування чи посадових і службових осіб можуть бути оскаржені, вона встановлює принцип, відповідно до якого в суді можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії та бездіяльність. Суд не може відмовити у правосудді, якщо особа вважає, що її права і свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації чи мають місце інші ущемлення прав та свобод.

Також слід зауважити, що право на оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, крім названої вище статті, випливає й з інших статей Основного Закону України. Так, ч. 2 ст. 3 Конституції України передбачено відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, а ч. 1 ст. 8 визнається принцип верховенства права, який у контексті здійснення адміністративної юрисдикції означає, що усі фізичні та юридичні особи рівні у своїх правах і суди контролюючи дотримання законів є незалежними у своїй діяльності. Крім того, ст. 56 Конституції України гарантує кожному 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].

Таким чином, до юрисдикції адміністративних судів КАС України віднесено розгляд і вирішення спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень, у яких вони вважають, що суб'єкт владних повноважень своїм рішенням, діями чи бездіяльністю порушив їхні права, свободи чи інтереси. Визначаючи коло правових актів, які можуть бути оскаржені до адміністративних судів, необхідно виходити з принципу, що жоден правовий акт не повинен бути виведеним з-під контролю судів на предмет його конституційності та законності чи відповідності цього акта правовому акту вищої юридичної сили. Під рішенням суб'єкта владних повноважень у контексті положень КАС України слід розуміти

нормативно-правові акти, дія яких поширена на невизначене або визначене загальними ознаками коло осіб і які призначені для неодноразового застосування щодо цього кола осіб, а також правові акти індивідуальної дії, які є фактично актом одноразового застосування норм права і їх дія поширюється на конкретних осіб або вони стосуються конкретної ситуації. Тобто можна сказати, що за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію.

Окремо варто зупинитися на особливостях провадження в окремих категоріях адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які встановлені КАС України, зокрема: у справах щодо оскарження нормативно-правових актів (ст. 171), щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, якщо законом не встановлено іншого порядку оскарження (ст. 181), щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності, що обмежують реалізацію права на мирні зібрання (ст. 183). Так, рішення, дії або бездіяльність державної виконавчої служби може бути оскаржено за правилами адміністративного судочинства, якщо такі рішення, дії або бездіяльність не пов'язані з виконанням судових рішень у цивільних та господарських справах. Суд контролює виконання судових рішень у цивільних та господарських справах у порядку, що встановлено відповідно розділом VII ЦПК України і ст. 1212 ГПК України. І хоч за предметною спрямованістю таке оскарження є публічно-правовим спором, проте воно нерозривно пов'язане із виконанням судового рішення, тому судовий контроль за виконанням судових рішень здійснює суд, який видав виконавчий документ. У всіх інших випадках, коли оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби не віднесено до юрисдикції інших судів, воно є предметом юрисдикції адміністративних судів. Йдеться насамперед про рішення, дії чи бездіяльність державної виконавчої служби у відносинах щодо виконання судових рішень в адміністративних справах, а також рішень інших органів та посадових осіб, що можуть виконуватися примусово. Разом з тим, необхідно враховувати, що ст. 383 ЦПК України і ст. 1212 ГПК України визначено обмежене коло осіб, які мають право оскаржити рішення, дії та бездіяльність органів державної виконавчої служби щодо виконання судових рішень у порядку цивільного та господарського судочинства, а тому справи за зверненням інших осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів державної виконавчої служби при виконанні зазначених судових рішень належать до компетенції адміністративних судів.

Отже, як слушно зауважує А. Осадчий, хоча здебільшого на публічно-правові спори поширюється адміністративна юрисдикція, деякі їх різновиди вирішуються за правилами інших видів судочинства, при цьому правильне розмежування юрисдикції судів щодо розгляду таких справ виступатиме гарантією права на ефективний судовий захист у публічно-правовій сфері [7, с. 106].

Вимоги щодо оскарження дій суб'єкта владних повноважень, що вчинені при здійсненні владних управлінських функцій і завдають шкоди честі, гідності і діловій репутації особи, у тому числі вимоги про зобов'язання суб'єкта владних повноважень спростувати протиправно поширені ним відомості, що завдало такої шкоди, чи в інший спосіб усунути порушення, розглядаються за правилами адміністративного судочинства. Відповідно до ч. 2 ст. 21 КАС України одночасно можуть бути вирішені вимоги про відшкодування шкоди. Водночас справи про захист честі, гідності і ділової репутації особи – суб'єкта владних повноважень не можуть розглядатися за правилами адміністративного судочинства, навіть якщо

посягання на відповідні права відбулося у зв'язку зі здійсненням владних управлінських функцій, оскільки йдеться про захист невідчужуваних прав особи, які належать їй незалежно від статусу особи як суб'єкта владних повноважень. Якщо особа перестає бути суб'єктом владних повноважень (її, наприклад, звільнено з посади), то в цивільному судочинстві її процесуальний статус не змінюється. Якби ж такі справи розглядалися за правилами адміністративного судочинства, то відбувалося б процесуальне правонаступництво (ст. 55 КАС України), і особа, якій завдана шкода, вибувала б з процесу. Такі міркування додатково підтверджують неналежність справ про захист честі, гідності і ділової репутації особи, яка є суб'єктом владних повноважень, до предмета адміністративної юрисдикції.

Якщо надійшла позовна заява із вимогами, що не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, це є підставою для відмови у відкритті провадження у такій адміністративній справі відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України. А якщо провадження у справі було відкрито, після з'ясування, що вона не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, провадження має бути закрито на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України незалежно від того, суд якої інстанції розглядає справу – першої, апеляційної чи касаційної. Тому відповідач, заперечуючи проти позову, за наявності підстав може посилатися на те, що провадження відкрито у справі, розгляд якої не належить до адміністративної юрисдикції.

З огляду на викладене вище, вважаємо, що закріплення в КАС України поняття "публічно-правовий спір" сприятиме не лише визначенню предмета судового розгляду під час здійснення адміністративного судочинства, а й сфери функціонування адміністративного судочинства, його мети і спрямованості на захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Основними ознаками публічно-правового спору як предмета юрисдикції адміністративного суду є те, що: по-перше, виникає він у сфері публічно-правових відносин; по-друге, основним учасником цього спору виступає суб'єкт владних повноважень, який здійснює владні управлінські функції, по-третє, предметом публічно-правового спору є рішення, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень, а також адміністративні договори, які порушують права, свободи та інтереси фізичних чи юридичних осіб у публічно-правових відносинах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

3. *Смокович М.І.* Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М.І. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.

4. *Битяк Ю.П.* Законодавчі засади розмежування компетенції судів загальної юрисдикції / Ю.П. Битяк, Н.Б. Писаренко // Актуальні проблеми застосування Цивільного процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25–26 січня 2007 р.) / за заг. ред. проф. В.В. Комарова. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2007. – С. 78–81.

5. *Бевзенко В.М.* Адміністративна юрисдикція: поняття, сутність, проблеми відмежування / В.М. Бевзенко // Адміністративне право і процес. – № 2 (4). – 2013. – С. 180–195.

6. Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів : Постанова Вищого адміністративного суду від 20.05.2013 № 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0008760-13/paran3#n3.

7. *Осадчий А.* Юрисдикція судів з розгляду публічно-правових спорів / А. Осадчий // Юридичний вісник. – 2013. – № 3. – С. 101–106.

8. *Квак В.В.* Поняття “публічно-правовий спір” та “адміністративно-правовий спір” в законодавчій термінології / В.В. Квак // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2011. – Вип. 7. – С. 125–129 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2011_7_33.

9. *Галлиган Д.* Административное право. История развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.Полянский, Ю. Старилов. – М. : Москва юристъ, 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z1794.html.

10. *Николаева Л.А.* Судебный надзор за законностью в советском государственном управлении / Л.А. Николаева. – Ленинград : ЛГУ, 1973. – 153 с.

11. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України [Текст] / О.М. Пасенюк [та ін.] ; заг. ред. О.М. Пасенюк ; Вищий адміністративний суд України. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.

12. *Хлібороб Н.Є.* Теоретико-правові аспекти сутності публічно-правових спорів / Н.Є. Хлібороб // Держава та регіони. – Серія. Право. – 2010. – Вип. 3. – С. 214–220.

Отримано 22.10.2015

УДК 351.753

Т.І. Шапочка,
кандидат юридичних наук

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ СТАДІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ЗАКОННІСТЮ У СФЕРІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті виділено стадії в межах контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності. Автором розглянуто особливості, притаманні стадіям організації контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності.

Ключові слова: *стадії, контроль, нагляд.*

В статье выделены стадии в рамках контроля и надзора за законностью в сфере разрешительной деятельности. Автором рассмотрены особенности, присущие стадиям организации контроля и надзора за законностью в сфере разрешительной деятельности.

Ключевые слова: *стадии, контроль, надзор.*

Paper highlights the stages in the support of control and supervision over the legality in the sphere of permitting activities. The author considers the peculiarities inherent to the stages of organization of control and supervision over legality in the sphere of permitting activities.

Keywords: *stage, control, supervision.*

Будь-яких норм, що визначають кількість, найменування, зміст стадій у тому чи іншому адміністративному провадженні, не існує. Вирішення питання про кількість, найменування, зміст стадій залежить не лише від характеру адміністративного провадження і ступеня його врегульованості адміністративно-процесуальними нормами, а й від позиції того чи іншого дослідника. Отже, в різних літературних джерелах можна зустріти найрізноманітніші варіанти вирішення питання про стадії тих чи інших адміністративних проваджень [1, с. 332].

Загальними для адміністративного процесу, а значить, і для кожного з проваджень, що входять до нього, Д.М. Бахрах пропонує виокремлювати такі стадії: а) аналіз ситуації (в різних провадженнях вона може називатися по-різному: адміністративне розслідування; перевірка скарги; обговорення правового акту та ін.), у ході якої збирається, вивчається інформація про фактичний стан справ, реальні факти, наявні проблеми (зазначена інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів і є основою управлінських рішень); б) ухвалення рішення (наказу, постанови, інструкції), в якому фіксується воля суб'єкта влади (рішення – це свідомий, вольовий акт вибору однієї з наявних можливостей, у якому міститься імперативна, нова інформація, створена суб'єктом влади); в) виконання рішення, адже велике значення має матеріалізація приписів, втілення їх у реальних діях, права, відносини, процеси, блага [2, с. 155–156].

Визначаючи процесуальні стадії як відносно уособлену, відділену часом і логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного

провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький та В.М. Гаращук виділяють такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності: а) стадію аналізу ситуації, в ході якої збирають та фіксують інформацію про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюють перспективу подальшого руху справи, приймають рішення про необхідність такого руху; фактично, ця стадія становить порушення адміністративної справи; б) стадію прийняття рішення у справі, в ході якої дають юридичну оцінку зібраної інформації, повно та всебічно досліджують матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймають конкретне рішення; в) стадію оскарження або опротестування рішення у справі, що носить факультативний характер; г) стадію виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність у адміністративній справі; важливість цієї стадії обумовлено тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи суто формального характеру [3, с. 213–214].

Адміністративно-процесуальною стадією, на думку О.В. Кузьменко, є відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які становлять сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-конкретної справи [1, с. 220]. Визначаючи процесуальні стадії як компонент юридичного процесу, яким характеризується динамізм правової форми, що відображає комплекс взаємопов'язаних процесуальних обставин, які відбуваються в часі і спрямовані на досягнення оптимальних результатів правової діяльності, вказаний автор зазначає, що юридичному процесу притаманні такі процесуальні стадії: порушення справи; аналіз ситуації; прийняття рішення; виконання рішення; перегляд рішення [1, с. 69]. Вивчаючи питання виокремлення процесуальних стадій зазначений автор відзначає, що існує дуже багато точок зору правників щодо кількості стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового характеру. Стадії можна подовжувати, можна дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними, давати їм різні назви тощо. Принципово важливим тут є те, що в підсумку стадії повинні повно і точно відображати цілісну картину провадження як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються в процесі реалізації адміністративно-правових норм [1, с. 220].

Характеризуючи стадії адміністративного провадження як послідовно змінюючі одна одну операції, що логічно пов'язані між собою та спрямовані на забезпечення здійснення адміністративного провадження, С.Г. Стеценко вирізняє п'ять стадій адміністративного провадження: а) порушення провадження в адміністративній справі (в її ході здійснюється збір фактичних даних, за якими оцінюється перспектива подальшого руху справи; результатом завершення стадії аналізу ситуації є підготовка одного чи декількох варіантів вирішення (правового регулювання) ситуації); б) розгляд адміністративної справи (фактично центральна стадія адміністративного провадження, в ході якої здійснюються заходи, спрямовані на вивчення всіх обставин справи); в) прийняття рішення у справі (в ході цієї стадії оформляється рішення уповноваженого органу (посадової особи) щодо адміністративної справи); г) виконання рішення (на цій стадії завершується адміністративне провадження, що свідчить про її особливу важливість; за суттю всі попередні стадії будь-якого провадження існують задля забезпечення виконання рішення); д) оскарження чи опротестування рішення в справі (ця стадія, на відміну від інших, має факультативний характер) [4, с. 269].

До основних стадій провадження, котрі властиві в цілому адміністративно-процесуальній діяльності, М.М. Тищенко відносить: а) стадію аналізу ситуації, в

ході якої збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху; цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи; б) стадію прийняття (ухвалення) рішення в справі, в ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) повно й всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення; в) стадію виконання (або звернення до виконання) ухваленого рішення, в ході якої дістає логічне завершення вся діяльність щодо адміністративної справи (підкреслимо важливість цієї стадії, оскільки без неї все провадження в справі практично втрачає сенс, перетворюється на формальність); г) стадію оскарження, або опротестування рішення в справі (ця стадія має факультативний характер) [5, с. 487−488].

Підбиваючи підсумок викладеному вище, слід приєднатися до думки В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, які зазначають, що якщо уважно проаналізувати викладені точки зору, можна зробити такий висновок: відмінності в поглядах на стадії адміністративного процесу не мають принципового характеру. Їх можна збільшувати, можна дробити на окремі дії, характеризувати як основні або допоміжні, по-різному називати тощо. Принципово важливим тут є таке: стадії повинні повно і точно відображати саму процедуру провадження, ті окремі дії або операції, які здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм [6, с. 333; 1, с. 220].

Таким чином, слід зазначити, що для всіх видів контролю та нагляду, який здійснюють уповноважені на те суб'єкти контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності, спільними є певні дії, пов'язані з підготовкою до здійснення контролю та нагляду, проведенням контролю та нагляду, підведенням підсумків здійснення контролю та нагляду. Отже, в межах контролю та нагляду у сфері дозвільної діяльності можна виділити три стадії: по-перше, підготовчу, на якій здійснюється збір та аналіз ситуації щодо стану об'єкта та предмета контролю та нагляду, планування цієї діяльності, вирішуються питання її ресурсного забезпечення, окреслюються можливі шляхи взаємодії між суб'єктами при її здійсненні, провадяться необхідні підготовчі дії (готуються документи, направляються запити тощо); по-друге, центральна, на якій безпосередньо здійснюється контроль та нагляд, проводяться заходи, які включають у себе такі дії, як спостереження, виявлення, збирання та обробку інформації, порівняння реального стану справ на об'єкті зі встановленими правилами, тобто аналізується відповідність стану підконтрольного (піднаглядного) об'єкта встановленим вимогам; по-третє, підсумкову (заключну), на якій здійснюється "реагування" на виявлену ситуацію, прийняття рішень за підсумками контролю та нагляду, доведення його до адресата.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кузьменко О.В.* Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / О.В. Кузьменко ; Нац. ун-т внутр. справ. − К., 2006. − 404 с.

2. *Бахрах Д.Н.* Административное право России : учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. − М. : Норма, 2002.− 443 с.

3. 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.

4. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України : навч. посібник / С.Г. Стеценко. − К. : Атіка, 2007. − 624 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс : підр. : у 2-х т. − Т.1. Загальна частина / В.Б. Авер'янов; за ред. В.Б. Авер'янова. − К. : Вид-во "Юридична думка", 2004. − 584 с.

6. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України : підручник / В.К. Колпаков. − К. : Юрінком Інтер, 1999. − 736 с.

Отримано 18.12.2015

ПРАВА ЛЮДИНИ

УДК 342.724–055.2

С.Б. Гасанзаде,
доктор философии права

ПРАВО ЖЕНЩИН НА МАТЕРИНСТВО И ЕГО ЗАЩИТА

В годы независимости в законодательстве Азербайджанской Республики для женщин как граждан этой страны был предусмотрен широкий круг прав и свобод. В статье 34 Конституции признается право каждого, по достижении возраста, установленного законом, создавать семью, вступать в брак. Это право считается правом женщин. В части III этой статьи указывается, что "материнство, отцовство и детство находятся под охраной закона". Тем не менее, ни Конституция, ни Семейный Кодекс, ни Гражданский Кодекс до сих пор не внесли ясность в обозначение понятия термина "материнство", указанного в Конституции, в статус, права и обязанности матерей. В статье в контексте понятия "материнство" впервые внесена ясность в содержание и дефиницию права на материнство женщин, являющихся гражданами Азербайджанской Республики.

Ключевые слова: *права и свободы, материнство, ребенок, семейное право, нормативно-правовой акт.*

За роки незалежності в законодавстві Азербайджанської Республіки для жінок як громадян цієї країни було передбачене широке коло прав і свобод. У статті 34 Конституції визнається право кожного після досягнення віку, встановленого законом, створювати сім'ю, одружуватися. Це право вважається правом жінок. У частині III цієї статті вказується, що "материнство, батьківство та дитинство перебувають під охороною закону". Проте ні Конституція, ні Сімейний Кодекс, ні Цивільний Кодекс досі не внесли ясності у визначення терміна "материнство", зазначеного в Конституції, щодо його статусу, прав та обов'язків матерів. У статті в контексті поняття "материнство" вперше внесена ясність у зміст і дефініцію права на материнство жінок, які є громадянами Азербайджанської Республіки.

Ключові слова: *права і свободи, материнство, дитина, сімейне право, нормативно-правовий акт.*

In years of independence in the legislation of the Republic of Azerbaijan there was specified a wide circle of rights and freedoms for women as the citizens of this country. In family right when stating on the parents, the point is father and mother of the born child, in other words, man and woman. In article 34 of the Constitution a right of everybody on reaching an age determined by the law to found a family, to marry is recognozed. In section III of this article it is pointed that "maternity, paternity and chilhood are under protection of the law". Nevertheless neither Constitution, no Family Code and Civil Code have not yet made clear the meaning of nation of term "maternity" indicated in the Constituion, what content of "maternity" consists in, also as far as

status, right and duties. In the article, for the first time in the context of "maternity" there have been made clear the content and definition of right to maternity of woman been the citizens of the Republic of Azerbaijan.

Keywords: *rights and freedom, motherhood, child, family law, legal act.*

Закрепление в Конституции Азербайджанской Республики института "семьи" и возникающие в связи с этим в обществе различные общественные отношения имеют исключительную теоретическую и практическую значимость в плане юридического регулирования их на национальном уровне. В исследованиях, проводимых в данном направлении, определение смысла и значения различных терминов, тесно связанных с институтом "семьи" выступает в значимой роли так называемого "ключа". В связи с этим, для комплексного исследования закрепленного в Конституции института "семьи", большое значение имеет раскрытие смысла некоторых терминов, неразрывно с ним связанных, а именно, таких как "человек", "женщина", "мужчина", "ребенок", "мать", "материнство", "право на материнство", и др. Важно внести ясность в смысл находящихся в ряду этих терминов и используемых в Конституции Азербайджанской Республики, Семейном Кодексе, других нормативно-правовых актах, а также в некоторых международно-правовых нормах таких понятий как "материнство" и "право на материнство". В "Толковом словаре азербайджанского языка" были даны определенные разъяснения таким понятиям, как "мать", "материнство", а также некоторым другим, указанным выше понятиям. Так, в словаре указано, что под словом "мать" понимается "женщина, имеющая дитя", а под словом "материнство" понимается значение и смысл таких элементов как связь и взаимоотношения матери со своими детьми, материнские обязанности, чувство материнства, материнский долг. "Материнство" отражает в себе совокупность прав и обязанностей женщины, матери в связи с функциями рождения, содержания и воспитания ребенка. Если подойти к вопросу с этимологической точки зрения, то в этом смысле "мать" – это биологический родитель ребенка или же женщина выполняющая эту роль в социальном смысле, молочная мать, генетическая мать, мать зародившегося в ее яйцеклетке и родившегося ребенка. "Материнство" же есть термин, появившийся в результате словообразования от такого понятия как "мать", появляющийся в процессе рождения женщиной ребенка, характеризующийся социальным и биологическим статусом, материнскими качеством и положением. Неслучайно в Законе Азербайджанской Республики от 26 июня 1997 года "О защите здоровья населения" указано, что каждая совершеннолетняя женщина имеет право самостоятельно решать вопрос своего материнства. Становление матерью и, в соответствии с этим материнство, содержит совокупность прав и обязанностей, тесно связанных с фактом рождения женщиной ребенка, статусом материнства. Это понятие, по своей сути хотя и является юридическим термином, но его биологические, социологические, психологические, медицинские и другие аспекты требуют комплексного отношения к этому вопросу. Становление женщины матерью, факт рождения ею ребенка одновременно становится причиной значительного изменения статуса женщины, и, как следствие, приобретения материнских прав. Становление субъекта и индивидуума матерью и, в связи с этим, приобретение материнских прав, прежде всего связано с такой биологической особенностью, как принадлежность его к женскому полу. Материнство, а также приобретение материнских прав относится только к конкретным лицам, принадлежащим к женскому полу. Таким образом, мать, без исключения, только индивид, принад-лежащий к женскому полу, может получить возможность приобретения мате-ринских прав. Так, в годы независимости в законодательстве

Азербайджанской Республики для женщин были предусмотрены широкие права и свободы. Это, в первую очередь, проявилось в закреплении в Конституции Азербайджанской Республики в качестве института статуса семьи. Так, в ст. 17 Конституции нашей страны указано, что семья как основная ячейка общества находится под опекой государства. Забота о детях и их воспитании является родительским долгом. Государство надзирает за исполнением этого долга. Сироты, либо же не имеющие опекунов, лишенные родительской заботы дети находятся под опекой государства. Вовлечение детей в деятельность, которая может нанести вред их жизни, здоровью или нравственности, строго запрещено. Дети, не достигшие 15 лет, не принимаются на работу. Государство следит за реализацией в жизни прав детей. Как усматривается, Конституция Азербайджанской Республики детально закрепляет статус семьи, в том числе нахождение ее под особой опекой государства, правовое регулирование взаимоотношений родителей с детьми, наличие государственного надзора за реализацией и охраной прав семьи, детей и родителей, вопросами детской жизни, здоровья, труда и т.д. Вместе с тем, ст. 34 Конституции, в контексте прав человека и гражданина, закрепляет основные конституционные положения права на брак, отражает основной смысл этого права, брачно-семейных отношений, характеризует брак как естественное право человека. В статье 34 указано, что каждый обладает правом на создание семьи по достижении указанного в законе возраста. Брак заключается на основе добровольного согласия. Никто не может быть принужден к заключению брака. Семья и брак находятся под опекой государства. Материнство, отцовство, детство охраняются законом. Государство оказывает помощь многодетным семьям. Права супругов равны. Заботиться о детях, воспитывать их является как правом, так и долгом родителей. Уважать родителей, заботиться о них является долгом детей. Трудоспособные дети, достигшие 18-летия, обязаны содержать нетрудоспособных родителей.

Правовые основы статей 17 и 34 Конституции Азербайджанской Республики исходят из требований и смысла норм международного права, к которым присоединилось и признает их главенство наше государство. Несмотря на то, что равенство прав женщин и мужчин, расширение их прав и свобод, гендерное равноправие, обеспечение политических и трудовых прав и другие вопросы международно-правового регулирования во многих документах, таких как принятые ООН “Общая Декларация прав человека”, “О политических правах женщины”, “Конвенция о согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков”, “Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин”, “Международный пакт о гражданских и политических правах”, “Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах”, “Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин”, “Декларация об искоренении насилия в отношении женщин”, “Декларация тысячелетия”, Пекинская Декларация, а также в Европейской Конвенции “О защите прав человека и основных свобод”, Европейской Социальной Хартии, Конвенциях МОТ “О минимальных нормах социального обеспечения”, “Об охране материнства”, Рекомендации МОТ “Об охране материнства” и десятках других международно-правовых нормах, нашли свое отражение, в этих документах понятия “женщина”, “мужчина”, “ребенок”, “материнство” не были дефинированы. Это отношение наблюдается и в некоторых законодательных актах Азербайджанской Республики. По этой причине в процессе исследования были даны разъяснения, раскрытие содержания (дефиниция) таких понятий как “женщина”, “материнство”, “материнское право” и другим аналогичным терминам. Это будет способствовать комплексному научно-практическому разрешению проблемных вопросов, связанных с конституционным и семейным

правом. В семейном законодательстве Азербайджанской Республики Семейный Кодекс занимает важное место и роль в создании и укреплении семейных взаимоотношений в соответствии с основными правами и свободами человека и гражданина, определении принципов их прекращения, прав и обязанностей участников семейных взаимоотношений, обязанностей государственных органов в этой сфере, правил записей актов гражданского состояния. В сфере этих взаимоотношений место и роль женщины-матери имеет важное значение. В статье 2 Конвенции 103 "Об охране материнства" Международной Организации Труда указывается что, в Конвенции "женщина" − это любое лицо женского пола, независимо от возраста, национальности, расы или религии, состоящее или несостоящее в браке. По этой причине в результате вышеуказанных исследований мы пришли к окончательному выводу что, говоря "женщина", мы понимаем биосоциального представителя человеческого пола, независимо от возраста, национальности, расы или религии, состоящего или несостоящего в браке, играющего социальную роль женщины в природе, семье и обществе, имею-щего анатомические, генетические, физиологические, морфологические, эмоцио-нальные, психические и физические качества, строение половых желез по женскому гистологическому типу, способного вырабатывать женские гормоны, являющегося носителем половых и гормональных хромосом, характерных женских органов, способного к рождению на свет ребенка, вскармливание его молоком, а также, выражающего в себе другие материнские качества и включающего в себя совокупность множества свойств матери, характерных женскому биологическому типу. В ряду родителей одна из важнейших сторон единства семьи выражается с помощью использования таких терминов как "женщина, мать, жена". В семейном праве под понятием "родители" понимаются мать и отец родившегося ребенка, другими словами, − муж и жена, мужчина и женщина. Несмотря на это, как указывалось выше в нарушение требований статьи 31 Конституционного Закона Азербайджанской Республики "О нормативно-правовых актах" терминам и понятиям, используемым в Семейном Кодексе, не были даны определения и не проведена их дефиниция. В этом смысле не вызывает сомнения значимость разъяснений и дефиниции различных понятий и терминов, проведенных в ходе исследования. Семейное законодательство Азербайджанской Республики исходит из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, недопустимости чьего-либо вмешательства в дела семьи, взаимопомощи членов семьи и их ответственности перед семьей, обеспечения беспрепятственного осуществления их прав и возможностей судебной защиты указанных прав. Исходя из Конституции, в статье 1.2 Семейного Кодекса указано, что семья в Азербайджанской Республике находится под опекой государства. В Азербайджанской Республике материнство, отцовство, детство охраняются законом, и правовое регулирование брачных и семейных отношений с юридической точки зрения осуществляется государством, и признается только брак, заключенный в соответствующем органе исполнительной власти. Одновременно с этим, термины "материнство", "отцовство", "детство" используются в статьях 29, 44, 45, 46, 47, 57 и некоторых других статьях Семейного Кодекса, кроме того, термин "материнство" используется во многих других нормативно-правовых актах, относящихся к семье, женщине и ребенку. Однако ни Конституция, ни Семейный Кодекс, ни другие нормативно-правовые акты не дают полного определения сути термина "материнство", указанного в Конституции и используемого в других нормативно-правовых актах, не определяют показатели смысла "материнства", не вносят ясности в его статус, права и обязанности. По этой причине, в ходе вышеуказанного исследования,

были разъяснены эти термины и понятия, им была дана правовая дефиниция. В связи с этим, в Семейный Кодекс Азербайджанской Республики законодательным путем необходимо ввести 1-ю статью, называющуюся "Понятия". Внесение в данную статью терминов "женщина", "мать", "материнское право" и других понятий, используемых в Семейном Кодексе, одновременно будет соответствовать требованиям Конституционного Закона "О нормативно-правовых актах", так и оказывать важное влияние на применение и использование самого Семейного Кодекса.

За годы независимости в Азербайджанской Республике были предприняты систематические и последовательные меры в сфере расширения, защиты и охраны материнского права. Правовое равенство женщин и материнское право на уровне международных стандартов было закреплено в Конституционном Акте от 18 октября 1991 года "О восстановлении государственного суверенитета", принятого в первые годы независимости. 19 сентября 1994 года было подписано Постановление о создании Национального Комитета Азербайджанских женщин и они были широко представлены на Всемирной Конференции, проходившей в Пекине. В Конституции, принятой 12 ноября 1995 года путем референдума, отражена широкая система прав и свобод женщины и матери. В этой связи, имеют важное значение Указ Президента страны от 14 января 1998 года "Об усилении роли азербайджанской женщины", Постановление от 6 марта 2000 года "О претворении в жизнь государством женской политики". Утвержденный Законом от 29 декабря 1999 года Семейный Кодекс был подготовлен и принят в соответствии с требованиями международных стандартов и международно-правовых норм. 20 октября 1999 года было принято Постановление Кабинета Министров Азербайджанской Республики "Об утверждении перечня подземных работ, а также производств, профессий (должностей) с вредными и тяжелыми условиями труда, на которых запрещается применение женского труда". После обсуждения, на основе предложений об усовершенствовании Конвенции Международной Организации Труда "О защите материнства", была принята новая Конвенция за № 183, которая в значительной степени улучшила стандарты отпуска по беременности и рождению ребенка, льготам и социальным выплатам. Во время принятия Кодекса законов о Труде Азербайджанской Республики 1 февраля 1999 года и впоследствии, в процессе усовершенствования, все эти положения были приняты во внимание, Кодексом были введены в силу современные стандарты права женщины на труд, обеспечения этого права, регулирование социального страхования работников и безопасности труда. В процессе этого были полностью приняты во внимание "Основные Стандарты о защите и охране прав женщин и матерей" Европейской Социальной Хартии.

В общем, генетические, биологические, физиологические качества, манера поведения и мышления, интеллектуальные показатели, уровень умственного развития, социальное значение женщины и мужчины существенно различаются. Женская логика резко отличается от мужской. Женщина всегда знает, чего она хочет добиться. В соответствии с женской психологией, если поставлена цель, то средства для ее достижения второстепенны. Несмотря на то, что в наши дни философские учения, в том числе феминизм, занимающиеся ролью женщины в обществе, ее правами и обязанностями, достигли определенных успехов, с другой стороны, они же способствовали выходу на сцену различных отрицательных явлений. В результате научного прогресса, сегодня люди с помощью различных способов и методов научились вмешиваться в естественный ход развития пола. Женщины разными методами стараются избежать беременности, либо же, узнав пол ребенка, выбирают дальнейшие действия, т.е. либо оставляют, либо избавляются от плода.

Медицина, генетика доказала, что женский организм, несмотря ни на что, сохраняет способность к выработке гормонов. До определенного возраста он в состоянии выполнять эту функцию. Большое количество сексуально активных женщин способствует к появлению у мужчин "сексуальной пресыщенности", они становятся пассивными и для пробуждения вынуждены пользоваться искусственными лекарственными средствами и препаратами. В это время страх, вызванный женской агрессией, вынуждает мужчину направить свое ослабевшее половое влечение в другом направлении. В результате всего этого среди женщин и мужчин проявляются и развиваются различные сексуальные нарушения, аномальные события, процессы, проявления девиантного поведения. Или же женщины, с целью регулирования процесса рождения, используя различные способы, прерывают беременность, контролируют количество и пол детей, и иногда лица, родившиеся с генетическими нарушениями, погибают, не оставив потомства. Естественно, что потерявшая своего младенца мать переживает моральные, душевные муки и под этим впечатлением у нее не появляется желание еще раз родить ребенка, проявляется безнадежность и страх. В результате использования современных медицинских технологий шансы на выживание детей, родившихся с определенными недостатками, расширяются, и начинает увеличиваться их количество. К сожалению, в контексте сексуальных расстройств и вследствие ненадлежащего понимания в наши дни осуществляются беспочвенные попытки представить гомосексуализм в виде особенности организма. В последние годы искусственному стиранию граней между внешним различием женщины и мужчины феминисты придают особое значение. Некоторые мужчины проявляют особую тягу и интерес к поведению в качестве "третьего пола". Получила широкую рекламу форма одежды и мода, называемая унисекс. Кроме гомосексуализма, карнавальная культура, являющаяся одним из развратных форм проявления унисекса, по сути, является причиной роста феномена трансвестизма. Смысл этого феномена заключается в сведении к минимуму физических сексуальных признаков, неуместных попытках стирания различий между мужчиной и женщиной. Реалии и тенденции сегодняшнего дня дают ос-нования для того, чтобы придти к выводу о стремлении мира к феминизации. Именно ислам, выражая матери глубокое уважение и почет, постулатом о том, что "рай находится под ногами ваших матерей", придал высочайшую значимость женщине, определял высшую ценность матери, женщины, девушки в исламской общественной среде и в семье.

Анализ и изучение в различных направлениях взаимоотношений женщины и мужчины наряду с подчеркиванием их биологического разграничения также подтверждает их различные позиции в обществе и общественно-политических процессах. Говоря о роли женщины в обществе, необходимо особенно подчеркнуть, что сегодня человечество своему существованию, воспроизводству, формированию и развитию должно быть благодарно женщине-матери. Совокупность этих качеств и признаков может характеризовать биологический, социальный, психический и медицинский смысл понятия матери. А это играет основную роль в определении понятия материнского права.

В Азербайджанской Республике каждая женщина имеет право на материнство. Проводя обобщение на основе международных и национальных норм права, можно определить, что основное содержание прав женщины и матери состоит из нижеследующего: вступление в брак, на основе взаимной любви и уважения в семейных взаимоотношениях, на основе добровольного согласия, рождение ребенка, его воспитание и обучение, развитие его здоровым и в духе верности Родине, решение внутрисемейных вопросов на основе взаимного согласия, признание верховенства

семейного воспитания детей, оказание заботы об их благосостоянии и развитии, обеспечение прав несовершеннолетних и нетрудоспособных членов семьи, охрана прав и законных интересов детей и членов семьи, избавление семейных взаимоотношений от вредных традиций и привычек, воспитание в детях чувства ответственности перед семьей и обществом, охрана имущественных и личных-неимущественных прав, соблюдение медицинско-гигиенических, медицинско-психологических правил и правил семейного планирования, получение алиментов от супруга, уважение женского и мужского равноправия, выбор занятия, профессии и местожительства, оказание помощи в укреплении семьи и воспитании детей, выбор фамилии, охрана совместного и личного имущества, использование права владения, пользования и распоряжения имуществом, заключение брачного договора и соблюдение его условий, обеспечение детских прав и свобод, заинтересованность и участие в определении отцовства, материнства и детства, подача иска, получение свидетельства о рождении ребенка, открытие судебного спора по вопросам отцовства и материнства, соблюдение права ребенка на проживание и воспитание в семье, обеспечение общения с другими родственниками, оказание внимания к мнению ребенка, уважение права ребенка на ношение имени и фамилии отца, защита и обеспечение имущественных прав ребенка, неоказание вреда его физическому и психическому здоровью, обеспечение защиты родительских прав, соблюдение алиментных обязательств, принятие или отказ от усыновления, не вовлечение детей в деятельность, которая может нанести вред их жизни, здоровью или нравственности, недопущение к работе детей, не достигших 15 лет, уважение прав каждого гражданина, получение пособий, медицинской и социальной помощи, использование права на отдых и страхование, право на жизнь, свободу, собственность, интеллектуальную собственность, личную неприкосновенность, безопасное проживание, неприкосновенность жилья образование, труд, отдых, культуру, отпуск, забастовку, получение заработной платы, выбор деятельности, профессии, рода занятий, места работы, проживание и работу в здоровой окружающей среде, оказание помощи нуждающимся членам семьи, получение социального обеспечения по болезни, инвалидности, за потерю кормильца, потерю трудоспособности, по безработице, возмещение нанесенного ему ущерба, пользование культурными учреждениями и культурными ценностями, уважительное отношение к историческому, культурному и духовному наследию, сохранение своей национальной принадлежности, пользование родным языком, получение воспитания, образования и занятие творчеством на любом языке по своему желанию, защиту своих чести и достоинства, не подвергаться пыткам и истязаниям, пользование свободой мысли и слова, совести, собраний, творчества, информации, исповедование какой-либо религии или не исповедование никакой религии, иметь гражданство страны, участие в политической жизни общества и государства, в управлении государством, избирать и быть избранными в государственные органы, обращение в государственные органы, занятие предпринимательской деятельностью, получение правовой помощи, не свидетельствовать против родственников, получение политического убежища, пользование судебной защитой в связи с нарушением прав и свобод человека и гражданина, а также другие многочисленные права и свободы. Долг детей – уважать мать и заботиться о ней. Трудоспособный ребенок, достигший 18 лет, обязан содержать свою нетрудоспособную мать. В связи с этим, основные условия и положения, закрепленные в Конвенции Генеральной Ассамблеи ООН “О согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков” 1962 года, а также Рекомендации ООН “О согласии на вступление в брак, брачном возрасте и регистрации браков” 1965 года были учтены в Семейном Кодексе Азербайджанской

Республики. В международном и национальном праве предусмотрены широкие привилегии с сфере комплексного определения и защиты прав матери, женщины и материнского права. В международном Пакте "Об экономических, социальных и культурных правах" указывается, что каждый человек имеет право на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. В связи с этим, закрепление индивидуального определения женскому полу, а также прав и свобод женщин на уровне международных стандартов и отражение их во внутригосударственной правовой системе имеет исключительное значение. По этой причине, говоря о женском и мужском правовом равноправии, следует иметь в виду равенство прав и свобод только в моральном и этическом смысле. Также необходимо в жизни женщины разграничивать периоды девичества и вдовства. Девичество – это возраст, обычно начинающийся с 10–12 лет лица, относящегося к женскому полу, и охватывающий период до замужества. Хотя этот возраст, рассматриваемый как период невинности, и был характерным для знатных и влиятельных семей, в средние века требования к невинности в основном применялись к горожанкам. Несмотря на то, что девичество, невинность и вдовство с правовой точки зрения в определенном смысле и влияет на статус женщины, ее права и обязанности, в виде статуса они не были закреплены и не регулируются законодательством, но традиции, сложившиеся в течение долгих лет, обычаи, этические и моральные ценности, дают возможность проявить ясность в этом вопросе, дать различия этим понятиям.

В Конституции закреплено судебное обеспечение основных прав и свобод женщины и матери, были предприняты организационно-правовые меры для их охраны и защиты на международном и национальном уровне. С уверенностью можно сказать, что деятельность в этой области с успехом будет продолжаться в контексте Концепции Развития "Азербайджан 2020: взгляд в будущее".

Комплексное исследование материнских прав как субъекта права, в первую очередь, должно основываться на открытиях, учениях, теориях, взглядах в различных областях науки, таких как: биология, физиология, генетика, антропология, психология, медицина, философия, право, общественно-политические науки, и требует дачи конкретного определения, в виде самостоятельного субъекта, понятию "человек", как мужчине, так и женщине как биологическому и социальному существу. Нечеткое определение понятия этого феномена, отсутствие дефиниции обусловливает важность его толкования. В связи с этим, по нашему мнению, считается целесообразным на основании обобщения совокупности исследований, изысканий, анализа и собранной информации в различных областях науки, дать такому существу как человек, с его половой принадлежностью, в лице мужчины и женщины. **Женщина** – это лицо, играющее социальную роль женщины в природе, семье и обществе, имеющее анатомические, генетические, физиологические, морфологические, эмоциональные, психические и физические качества, строение половых желез по женскому гистологическому типу, способное вырабатывать женские гормоны, являющееся носителем половых и гормональных хромосом, характерных женских органов, способное к рождению на свет ребенка, вскармливание его молоком, а также выражающее в себе другие материнские качества и включающее в себя совокупность множества свойств матери, характерных для женского биологического типа.

Таким образом, добровольная и желанная связь лица женского пола с мужчиной, нахождение с ним с супружеских взаимоотношениях, ношение в чреве ребенка, его рождение, вскармливание грудным молоком, обеспечение его биологи-

ческого развития, материнская опека, оказание ему поддержки и ласки, воспитание и формирование из него полноценного человека и комплекс других материальных, моральных, биологических и нравственных качеств, прав, обязанностей и обязательств в совокупности называется ***материнским правом***. На самом деле, эти комплексные процессы в системном виде отражают характерные элементы материнского права. В связи с тем, что материнское право является важнейшим и имеет значимый смысл в общечеловеческом понятии, полагаем, что закрепление в Конституции такой нормы как "***материнское право***" будет служить обеспечению его совершенствования и тем самым способствовать успешному решению некоторых проблем.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

На азербайджанском языке

1. О защите здоровья населения : Закон Азербайджанской Республики. – Ст. 30 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://sehiyye.gov.az/ehalinin_saqlamliqi_qorunmasi_-haqqinda_qanun.html.
2. Толковый словарь азербайджанского языка. – Б., 2006.
3. О нормативно-правовых актах : Конституционный Закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 года. – Б. : "Юридическая литература", 2011.
4. Семейный Кодекс Азербайджанской Республики. – Б., 2014.
5. Конституция Азербайджанской Республики. – Б., 2014.
6. *Байрамов А.А.* Психология / А.А. Байрамов, А.А. Ализаде. – Баку, 2000.
7. Конвенция № 103 Международной Организации Труда "О защите материнства" : сборник международных документов. – Б. : "Закон", 2008.
8. Сборник международных документов. – Б., 2015.
9. Толковый словарь гендерных терминов. – Баку, 2005.
10. *Гасанзаде С.Б.* Проект Закона "О правах и свободах женщины в Азербайджанской Республике" / С.Б. Гасанзаде. – Б., 2014.
11. *Гасанзаде С.Б.* Роль Гейдара Алиева в сфере закрепления прав женщины в Азербайджанском законодательстве : материалы Конференции, посвященной 90-летию Великого Лидера Гейдара Алиева / С.Б. Гасанзаде. – Баку, май 2013.
12. *Гасанзаде С.Б.* О некоторых характерных особенностях прав женщины в Азербайджане. Современные проблемы права : матер. Республ. научно-практической конференции, 6–7 мая 2014 года, посвященной теме новым тенденциям защиты прав и свобод человека в Азербайджанской Республике.
13. *Гасанзаде С.Б.* Права и свободы женщин в Азербайджане (конституционный и международно-правовой анализ) / С.Б. Гасанзаде. – Б., 2014.
14. *Гасанзаде С.Б.* Понятие и характерные качества женщины в контексте прав человека : материалы международной научно-практической конференции на тему "Актуальные проблемы обеспечения прав человека в современном мире", посвященной 65-летию Международной Конвенции ООН по правам человека, состоявшемся в Академии Полиции / С.Б. Гасанзаде. – Баку, 2014.
15. *Гасанзаде С.Б.* Права женщины – как составная часть прав человека : материалы III республиканской конференции по теме "Проблемы современного права",14–15 мая 2013 года.
16. *Гасанзаде С.Б.* Охрана материнских и детских прав как актуальная проблема. Научные работы (юридическая серия) Института Философии, Социологии и Права НАНА / С.Б. Гасанзаде. – Б., 2012.
17. *Гулиев А.И.* Словарь юридических терминов / А.И. Гулиев. – Б., 2007.
18. Коран. Перевод Алихана Мусаева [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http: // www.quranikerim.org/2011/01/15-l-hicr-sursi.html#more.
19. *Рустамов Р.* Религия, генетика и взаимоотношения мужчины и женщины с точки зрения общественного наследия / Р. Рустамов // Государство и право: сборник общественного мнения. – 2011. – № 4.
20. *Салманова Н.А.* Развитие брачно-семейных взаимоотношений в Азербайджане / Н.А. Салманова. – Б., 2013.

На русском языке

21. *Айала Ф.* Современная генетика : в 3 т. / Ф. Айала, Дж. Кайнер. – М. : Мир, 1987–1988.

22. *Богданов В.* Преступность в крови / В. Богданов // Российская газета. – 2008. – 30 октября ; Голоднюк М.Н. Некоторые вопросы женской преступности / М.Н. Голоднюк // Вестник МГУ. – 1978. – № 1.

23. *Герцензон А.А.* Против биологических теорий причин преступности / А.А. Герцензон // Вопросы предупреждения преступности. – М., 1966. – № 4.

24. *Дубинин Н.П.* Наследование биологическое и социальное / Н.П. Дубинин // "Коммунист". – 1980. – № 11.

25. *Дубинин Н.П.* Генетика. Поведение. Ответственность / Н.П. Дубинин, И.И. Карпец, В.Н. Кудрявцев. – Москва, 1982.

26. *Кайданов Л.З.* Генетика популяций / Л.З. Кайданов. – Москва : "Высшая школа", 1996.

27. *Кудрявцев В.Н.* Общая теория квалификации преступлений / В.Н. Кудрявцев. – М., 2001.

28. *Кузницева Н.В.* Криминалистический аспект соотношения социального и биологического / Н.В. Кузницева, Н.И. Лейкина // Советское государство и право. – 1977. – № 9.

29. *Льюин Б.* Гены : пер. с англ. – М., Мир.

30. *Малахов Г.* Женские тайны, мужские проблемы / Г. Малахов. – Москва, 2002.

31. *Нечаева А.М.* Семья как самостоятельный объект правовой охраны / А.М. Нечаева. – Государство и право. – 1996. – № 12.

32. *Панкратова Н.В.* Социальный и биологичекий аспекты родительства / Н.В. Панкратова. – Социологические исследования. – 2006. – № 10.

33. *Салагай О.О.* Дефиниция биологического пола человека в международном и национальном праве / О.О. Салагай. – Государство и право". – 2011. – № 6.

34. *Сартаева Н.А.* Наркотизм, социально правовой аспект / Н.А. Сартаева // Государство и право. – 2003. – № 2.

35. *Сеченов И.М.* Рефлексы головного мозга / И.М. Сеченов. – М., 1961.

36. *Сингер М.* Гены и геномы : В 2 т. / М. Сингер, П. Берг. – М : Мир, 1998.

37. *Скутнева С.В.* Раннее материнство / С.В. Скутнева // Социологические исследования. 2009. – № 7.

38. *Снежко О.А.* Конституционно-правовая защита семьи / О.А. Снежко // Государство и право. 2008. –№ 2.

39. *Снежко О.А.* Проблемы государственной защиты материнства в Российской Федерации / О.А. Снежко // Государство и право. – 2010. – № 10.

40. *Холлигер В.* Человек и агрессия / В. Холлигер. – М., 1975.

Отримано 05.10.2015

УДК 342.9:342.7]-053.2(477)

А.В. Пшенична,
здобувач Державного науково-дослідного інституту
МВС України

ПРАВОВІ ПІДСТАВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ДІТЕЙ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ НА ОСВІТУ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АНТИТЕРОРИСТИЧНОЇ ОПЕРАЦІЇ В УКРАЇНІ

Автор досліджує правові підстави забезпечення прав дітей внутрішньо-переміщених осіб на освіту в умовах проведення антитерористичної операції в Україні. На підставі аналізу нормативно-правових актів, що закріплюють адміністративно-правовий механізм реалізації права на освіту для дітей внутрішньо-переміщених осіб, що були сформовані від початку антитерористичної операції в Україні, автор доходить висновку, що правові підстави забезпечення прав дітей ВПО на освіту в умовах проведення антитерористичної операції в Україні було сформовано оперативно та професійно, що створило умови для реалізації прав таких дітей на освіту в Україні.

Ключові слова: *право дітей на освіту, внутрішньо-переміщені особи, антитерористична операція.*

Автор исследует правовые основания обеспечения прав детей внутренне-перемещенных лиц на образование в условиях проведения антитеррористической операции в Украине. На основании анализа нормативно-правовых актов, закрепляющих административно-правовой механизм реализации права на образование для детей внутренне-перемещенных лиц, которые были сформированы с начала проведения антитеррористической операции в Украине, автор приходит к заключению, что правовые основания обеспечения прав детей ВПЛ на образование в условиях проведения антитеррористической операции в Украине были сформированы оперативно и профессионально, что создало условия для реализации прав таких детей на образование в Украине.

Ключевые слова: *право детей на образование, внутренне-перемещенные лица, антитеррористическая операция.*

The author investigates legal grounds of ensuring the rights of children of internally displaced persons for an education in the conditions of carrying out an anti-terrorist operation in Ukraine. On the basis of the analysis of the normative legal acts fixing an administrative legal mechanism of the realization of the right to education for children of internally displaced persons who have been created since the beginning of carrying out anti-terrorist operation in Ukraine, the author draws the conclusion that legal grounds of ensuring the rights of children of internal displaced persons to education in the conditions of carrying out the anti-terrorist operation in Ukraine have been created quickly and professionally that has created conditions for realization of the rights of such children to education in Ukraine.

Keywords: *right of children to education, internally displaced persons, anti-terrorist operation.*

Результатами анексії Криму та антитерористичної операції на Донбасі стали не тільки руйнування української економіки та інфраструктури, загибель людей

та крах більшості інституцій, але й поява внутрішньої вимушеної міграції – осіб, що вимушено оставили своє постійне місце проживання. В Україні такі особи, відповідно до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII, мають офіційний статус – внутрішньо переміщені особи (надалі – ВПО) [1]. Станом на 06.07.2015 Міністерством соціальної політики України було обліковано, що кількість ВПО по Україні становить 1 369 844 ВПО, серед яких – близько 167 000 дітей [2].

Держава взяла на себе зобов'язання підтримувати й забезпечувати економічні, фінансові, політичні, соціальні, інформаційні, культурні та інші права ВПО та вживати всіх необхідних заходів щодо їх гарантування. Забезпеченню прав внутрішньо переміщених осіб, їх правовій регламентації на сучасному етапі привертається значна увага як з боку громадськості, так і з боку науковців. Дослідженню правових проблем прав ВПО приділялася увага в роботах А. Солодька, Т. Доронюка [3], В.С. Грошовського [4], О.В. Балуєва, І.О. Аракєлова [5] тощо. Проте правовим підставам забезпечення прав дітей ВПО в умовах проведення антитерористичної операції в Україні (надалі – АТО) приділено недостатньо уваги, хоча такі діти потребують захисту своїх прав не менше, ніж їх батьки.

Серед прав дітей, які покликана забезпечити Україна, у першу чергу, – право дітей на освіту. Для дітей ВПО в умовах проведення АТО реалізація зазначеного права набуває особливої актуальності, оскільки, будучи вимушеними покинути разом з батьками місце свого постійного перебування, вони втратили можливість отримувати освіту. К.А. Бикова вірно наголошує, що право на освіту – це право людини на здобуття певного обсягу знань, культурних навичок, професійної орієнтації, які необхідні для нормальної життєдіяльності в умовах сучасного суспільства, котре є одним з основних соціально-культурних прав людини [6, с. 97].

Розвиток міжнародних законодавчих норм щодо прав дитини, починаючи з Декларації прав дитини (1959 р.) [7], Конвенції ООН "Про боротьбу з дискримінацією у галузі освіти" (1960 р.) [8], Конвенції ООН "Про права дитини" (1989 р.) [9], є відображенням поступових змін поглядів суспільства на проблему рівності можливостей та недискримінації дітей за будь-якою ознакою. Ратифікація Україною Конвенцій ООН "Про права дитини" (1991 р.), тобто визнання її складовою частиною правової системи держави, зумовило реформування національного законодавства у сфері освіти відповідно до вимог цих угод [10]. За вірним визначенням Л.С. Волинець, освіта є важливим чинником становлення демократичної та правової України, право на яку закріплено в Конституції [11, с. 14]. Так, у ст. 53 Конституції України закріплюється, що повна загальна середня освіта є обов'язковою; держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах; розвиток дошкільної, повної загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої і післядипломної освіти, різних форм навчання; надання державних стипендій та пільг учням і студентам [12]. Для того, щоб створити досконалу систему освіти європейського рівня, у листопаді 1993 року було прийнято Державну національну програму "Освіта (Україна XXI століття)", основними завданнями якої стали вироблення державних стандартів формування системи та обсягу знань, умінь, навичок творчої діяльності, інших якостей особистості на різних освітніх рівнях та оптимальне поєднання гуманітарної і природничо-математичної складових освіти, теоретичних і практичних компонентів, класичної спадщини та сучасних досягнень наукової думки, зв'язок з національною історією, культурою, традиціями [13]. Як окрема сфера взаємовідносин у житті суспільства в Україні, крім Конституції, регулюється Законом України "Про освіту" від

4 червня 1991 р. [14], "Про вищу освіту" від 17 січня 2002 р. [15], "Про загальну середню освіту" від 13 травня 1999 р. [16], "Про професійно-технічну освіту" від 10 лютого 1998 р. [17] тощо.

Аналізуючи адміністративно-правовий механізм права на освіту в Україні, А. Палешко підсумовує, що право на освіту в Україні забезпечується доступністю та безоплатністю; розгалуженою мережею навчальних закладів, заснованих на державній та інших формах власності, наукових установ, закладів післядипломної освіти; відкритим характером навчальних закладів, створенням умов для вибору профілю навчання і виховання відповідно до здібностей, інтересів громадянина; різними формами навчання − очною, вечірньою, заочною, екстернатом, а також педагогічним патронажем [18, с. 32].

Зустрівшись з необхідністю забезпечення права дітей ВПО на освіту, законодавець поспішив створити належну правову базу для реалізації цього права для таких дітей. Було прийнято ряд змін до законів, які спрямовані на реалізацію прав дітей на освіту, − до Закону України "Про професійно-технічну освіту" від 10.02.1998 № 103/98-ВР [17], "Про освіту" від 23.05.1991 № 1060-XII [14], а в Законі України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" № 1706-VII закріплюються права та обов'язки внутрішньо переміщених осіб, до яких належать право на влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади (ст. 9 зазначеного Закону) [1]. Реалізація цього права відбувається за наступним механізмом: зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа має право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування (ч. 9 ст. 7 Закону № 1706-VII) [1].

Крім цього, для дітей, переселених з тимчасово окупованих територій, встановлений спрощений порядок влаштування до дитячого садочка чи школи. Так, згідно з п. 6 Положення Міністерства освіти та науки України "Про дошкільний навчальний заклад" від 12 березня 2003 р. № 305, прийом дітей до дошкільного навчального закладу здійснюється за наявності визначеного переліку документів (свідоцтва про народження, медичної довідки про стан здоров'я, довідки дільничного лікаря про епідеміологічний стан тощо) [19]. Спрощена процедура дає змогу влаштувати дітей у навчально-виховальні заклади навіть за відсутності належних документів.

Громадська організація "Європейська дослідницька асоціація" провела дослідження щодо реалізації права на освіту дітей ВПО і оприлюднила результати, які свідчать про те, що 75% внутрішньо-переміщених дітей одразу влаштовані до навчальних закладів [20]. Громадський моніторинг виявив проблеми, які характерні для всіх загальноосвітніх шкіл і є прямим порушенням положень "Закону про загальну середню освіту" та норм Конституції України, серед яких − недофінансування шкіл та незадовільний матеріальний стан, брак обладнання, підручників, неможливість займатися спортом, неналежне харчування учнів [21].

5 липня 2015 року набрав чинності Закон України № 425-VIII "Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій і їхніх дітей, дітей, один з батьків яких загинув в районі проведення антитерористичної операції, бойових дій або військових конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для отримання ними професійно-технічної та вищої освіти" [22], на виконання якого Уряд мав розробити і затвердити державну цільову програму підтримки зазначеної категорії в отриманні професійно-технічної та вищої освіти, проте програми досі немає, а задекларована державна підтримка залишилася тільки на

папері. Проте незважаючи на поточні проблеми недостатнього фінансування закладів дошкільної та шкільної освіти, правові підстави для забезпечення прав дітей ВПО на освіту були сформовані оперативно. За результатами "Громадського моніторингу доступу ВПО до освіти" визначено, що "...система освіти України проявила себе в ситуації кризового прийняття рішень професійно та дієво. Жодне з досліджень не виявило суттєвих проблем, пов'язаних з дискримінацією або порушенням прав дітей ВПО у навчально-виховній сфері" [21].

Таким чином, правові підстави забезпечення прав дітей ВПО на освіту в умовах проведення антитерористичної операції в Україні було сформовано оперативно та професійно, що створило умови для реалізації прав таких дітей на освіту в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. Кількість зареєстрованих переселенців в Україні перевищила 1,3 млн осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tyzhden.ua/News/138661.

3. *Солодько А.* Захист прав внутрішньо-переміщених осіб – першочергове завдання України / А. Солодько, Т. Доронюк. – К. : Центр дослідження суспільства, 2015. – 367 с.

4. *Грошовський В.В.* Соціальні права і гарантії учасників АТО та внутрішніх переселенців / В.В. Грошовський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http: //helpato.com.ua/index.php?id=tupovi-putannya-pereselenciv.

5. *Балуєва О.В.* Шляхи вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб: міжнародний досвід / О.В. Балуєва, І.О. Аракелова // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12. – С. 37–43.

6. *Быкова Е.А.* Международно-правовой механизм контроля за соблюдением обязательств государств в области защиты прав ребенка / Е.А. Быкова // Вестн. МГУ : Сер. Право. – 2004. – № 2. – С. 95–106.

7. Про права дитини : Конвенція ратифікована Постановою ВР від 27.02.91 № 789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon. rada.gov.ua.

8. Про боротьбу з дискримінацією у галузі освіти : Конвенція ООН (1960 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_174.

9. Декларація прав дитини : Декларація прийнята і проголошена в Резолюції 1386(XIV) Генеральної Асамблеї ООН від 20.11.1959 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:// zakon.rada.gov.ua.

10. Про ратифікацію Конвенції про права дитини : Постанова ВР № 789 -XII (789-12) від 27.02.91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_021&p=1250286233839576.

11. *Волинець Л.С.* Права дитини в Україні: проблеми та перспективи / Л.С. Волинець. – К. : Логос, 2000. – 74 с.

12. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

13. Державна національна програма "Освіта (Україна XXI століття) : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 1993 року № 896 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/896-93-п.

14. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 34. – Ст. 451.

15. Про вищу освіту : Закон України від 01.06.2014 № 1556-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.

16. Про загальну середню освіту : Закон України від 13.05.1999 № 651-XIV// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 28. – Ст. 230.

17. Про професійно-технічну освіту : Закон України від 10.02.1998 № 103/98-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 32. – Ст. 215.

18. *Палешко А.* Правові аспекти захисту дітей в Україні / А. Палешко // Право України. – 1996. – № 7. – С. 32–34.

19. Про дошкільний навчальний заклад : Положення Міністерства освіти та науки України від 12 березня 2003 року № 305 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/305-2003-п.

20. Забезпечення права на освіту внутрішньо переміщених осіб : звіт Громадської організації "Європейська дослідницька асоціація" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.irf.ua/knowledgebase/news/zabezpechennya_prava_na_osvitu_vnutrishno_peremischenikh_osib_u_kharkivskiy_oblasti/.

21. Результати громадського моніторингу: як забезпечено право на освіту в школах і ПТУ учнів-переселенців зі Сходу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eura.org.ua/?p=513.

22. Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій і їхніх дітей, дітей, один з батьків яких загинув в районі проведення антитерористичної операції, бойових дій або військових конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як внутрішньо переміщені особи, для отримання ними професійно-технічної та вищої освіти : Закон України 5 липня 2015 року № 425-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 30. – Ст. 271.

Отримано 16.10.2015

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.234

О.П. Горох,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРО ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ПОКАРАННЯ АБО ЙОГО ВІДБУВАННЯ У ЗВ'ЯЗКУ З ПСИХІЧНОЮ ХВОРОБОЮ

У статті досліджено норми про звільнення від покарання або його відбування у зв'язку з психічною хворобою (частини 1, 3 ст. 84 КК). Висвітлено теоретичні та прикладні проблеми застосування цих кримінально-правових норм.

Ключові слова: *звільнення від покарання; звільнення від відбування покарання; звільнення від покарання у зв'язку із психічною хворобою; звільнення від відбування покарання у зв'язку із психічною хворобою.*

В статье исследованы нормы об освобождении от наказания или его отбывания в связи с психическим заболеванием (части 1, 3 ст. 84 УК). Освещены теоретические и прикладные проблемы применения этих уголовно-правовых норм.

Ключевые слова: *освобождение от наказания; освобождение от отбывания наказания; освобождение от наказания в связи с психическим заболеванием; освобождение от отбывания наказания в связи с психическим заболеванием.*

Paper investigates norms on release from punishment or its serving in connection with a mental disease (parts 1, 3 of Art. 84 of Criminal Code). Theoretical and applied problems of an application of these criminal and legal regulations are covered.

Keywords: *release from punishment; release from punishment serving; release from punishment in connection with a mental disease; release from serving of punishment in connection with a mental disease.*

Кримінальний кодекс України (далі – КК України) розрізняє дві категорії осіб, які повинні бути звільнені від покарання або його відбування у зв'язку з психічною хворобою: осіб, які після вчинення злочину, але до постановлення вироку захворіли на психічну хворобу, що позбавляє їх можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними (ч. 3 ст. 19 КК України), та осіб, які під час відбування покарання захворіли на психічну хворобу, що позбавляє їх можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними (ч. 1 ст. 84 КК України). Якщо звільнення від покарання стосовно першої категорії осіб здійснюється на стадії досудового розслідування або ухвалення вироку (ухвали), то щодо другої категорії – лише на стадії виконання вироку суду. У цій статті нами буде висвітлено проблеми звільнення від покарання або його відбування осіб, які захворіли на психічну хворобу під час відбування покарання.

Попри дослідження у вітчизняній кримінально-правовій доктрині проблем аналізованого виду звільнення від покарання такими вченими, як В.М. Бурдін, С.Я. Бурда, В.В. Лень, Є.О. Письменський, М.В. Романов, чимало прикладних проблем застосування ст. 84 КК України і досі залишаються невирішеними. Таким чином, метою цієї статті є продовження висвітлення проблем судової

практики звільнення від покарання або його відбування осіб, які захворіли на психічну хворобу під час відбування покарання.

Особи, які під час відбування покарання захворіли на психічну хворобу, що позбавляє їх можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними, можуть бути звільнені від покарання або від відбування покарання. Це стосується й тих осіб, які захворіли до засудження, але під час відбуття покарання їхня хвороба внаслідок прогресування набула характеру, зазначеного в Переліку захворювань (абз. 2 п. 2 ППВСУ від 28 вересня 1973 р. № 8 "Про практику застосування судами законодавства про звільнення від відбуття покарання засуджених, які захворіли на тяжку хворобу"). Водночас варто погодитися з А.А. Музикою та Є.О. Письменським у тому, що такому звільненню мають підлягати й ті особи, які захворіли на психічну хворобу на стадії досудового розслідування, однак хворобу було виявлено лише у процесі відбування покарання [1, с. 87; 2, с. 499–500].

Звільнення від покарання осіб, які під час відбування покарання захворіли на психічну хворобу, що позбавляє їх можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними, застосовується у випадках, якщо суд дійде висновку, що така особа *не є суспільно небезпечною* і не потребує застосування примусових заходів медичного характеру. Таку особу суд може передати на піклування родичам або опікунам з обов'язковим лікарським наглядом (ч. 6 ст. 94 КК України). На нашу думку, слід критично поставитися до судових рішень, в яких суди приймають рішення про звільнення від покарання засуджених на підставі ч. 1 ст. 84 КК України, однак при цьому не передають психічно хворих осіб, які не можуть усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними, на піклування родичам або опікунам з обов'язковим лікарським наглядом (навіть якщо особа звільняється від покарання, не пов'язаного з позбавленням чи обмеженням волі) [3].

Якщо суд дійде висновку, що особа під час відбування покарання захворіла на психічну хворобу, що позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними, *є суспільно небезпечною*, така особа *звільняється від відбування покарання* із застосуванням примусових заходів медичного характеру, передбачених ст. 94 КК України.

Для об'єктивної оцінки ступеня небезпечності психічно хворого для себе або інших осіб суд має спочатку з'ясувати думку експертів-психіатрів стосовно виду примусових заходів медичного характеру, які можуть бути призначені психічно хворій особі, а потім, з урахуванням висновків експертів і характеру вчиненого цією особою суспільно небезпечного діяння, ухвалити рішення про обраний ним вид примусових заходів медичного характеру (тип психіатричного закладу, який його здійснюватиме). При цьому в ухвалі суду не обов'язково наводити назви конкретного психіатричного закладу, до якого має бути госпіталізована неосудна особа, і вказувати строк застосування примусового заходу медичного характеру. Проте необхідно зазначити про скасування з часу доставки (прийому) до цього закладу запобіжного заходу (якщо останній був застосований). Копії ухвали суду про застосування примусових заходів медичного характеру після набрання законної сили надсилаються судом на виконання: у разі призначення амбулаторної допомоги – до закладу охорони здоров'я, який надає психіатричну допомогу за місцем проживання особи, або до органу, в якому тримається засуджений; у разі примусової госпіталізації особи до психіатричного закладу зі звичайним наглядом – до закладу охорони здоров'я, в якому лікується ця особа, а при її перебуванні вдома – до закладу охорони здоров'я за місцем її проживання, і в обох випадках, за потреби, – до органів внутрішніх справ; у разі примусової госпіталізації особи до

психіатричного закладу з посиленим чи суворим наглядом або тримання її під вартою – до органу внутрішніх справ, на який покладається виконання рішення суду про госпіталізацію. В усіх цих випадках копії судових рішень направляються також до експертної установи, де особа перебувала на обстеженні (абз. 2–4 п. 15 ППВСУ від 3 червня 2005 р. № 7 "Про практику застосування судами примусових заходів медичного характеру та примусового лікування").

Примусові заходи медичного характеру можуть бути продовжені, змінені або припинені (ст. 95 КК України).

Критерії звільнення від покарання або його відбування із застосуванням примусових заходів медичного характеру. Звільнення від покарання або його відбування осіб, які захворіли на психічну хворобу під час відбування покарання (ч. 1 ст. 84 КК України), допускається за наявності двох критеріїв: медичного та юридичного.

Медичний критерій має засвідчувати наявність у особи психічного захворювання. Відповідно до розділу 6 Переліку захворювань, які є підставою для подання в суди матеріалів про звільнення засуджених від подальшого відбування покарання (Додаток 12 до Порядку організації надання медичної допомоги засудженим до позбавлення волі, затвердженого наказом МЮУ та МОЗ України від 15 серпня 2014 р. № 1348/5/572) [4], такими психічними захворюваннями є: *деменції* (деменція при хворобі Альцгеймера середнього та важкого ступенів; деменція при хворобі Піка; деменція важкого ступеня при: хворобі Гентінгтона, хворобі Паркінсона, нейроінфекції, сифілісі та прогресивному паралічі, травмах головного мозку, епілепсії, судинних захворюваннях, пресенильна та сенильна деменції (п. 6.1); *амнестичний синдром органічного походження, не обумовлений алкоголем або іншими психоактивними речовинами, у зв'язку з:* травмами головного мозку, судинними захворюваннями, епілепсією, новоутвореннями головного мозку, нейросифілісом, нейроінфекціями, іншими захворюваннями (п. 6.2); *психотичні стани органічного походження* (галюциноз органічного походження; кататонічний стан органічного походження; маячний (шизофреноподібний) стан органічного походження) (п. 6.3); *шизофренія, шизотипічні та маячні розлади* (шизофренія параноїдна, гебефренна, кататонічна, недиференційована безперервна з наростаючим дефектом; шизотипний розлад; хронічні маячні розлади) (п. 6.4); *біполярні афективні розлади, рекурентні депресивні розлади* – епізод важкої депресії з психотичними симптомами, суїцидальним ризиком (п. 6.5); *розлади особистості та поведінки органічної етіології*, обумовлені хворобою, ушкодженням чи дисфункцією головного мозку – нейроінфекції, дегенеративні ураження головного мозку, судинні захворювання головного мозку, епілепсія, інші органічні ушкодження головного мозку (п. 6.6); *розлади особистості у стані важкої декомпенсації із загрозою ауто- чи гетероагресії* – параноїдний розлад особистості, шизоїдний розлад особистості, дисоціальний розлад особистості, емоційно нестабільний розлад особистості, імпульсивний розлад особистості, істеричний розлад особистості, ананкастний розлад особистості (п. 6.7).

Якщо наявне у особи психічне захворювання не входить до Переліку захворювань, які є підставою для подання в суди матеріалів про звільнення засуджених від подальшого відбування покарання, суд має відмовити у задоволенні подання про звільнення особи від відбування покарання у зв'язку з психічною хворобою [5].

Наявність у засудженого психічного захворювання має бути підтверджено актом психіатричного обстеження засудженого в стаціонарних умовах спеціалізованої психіатричної лікарні (відділення). У такому акті має бути зазначено, по-

требує особа чи ні: передачі її на піклування родичам або опікунам з обов'язковим лікарським наглядом (ч. 6 ст. 94 КК України) або застосування стосовно неї певного примусового заходу медичного характеру (частини 3–5 статті 94 КК України). Суди повинні критично оцінювати зазначені акти з точки зору їх наукової обґрунтованості, переконливості й вмотивованості, оскільки ці акти є доказами у справі, які не мають наперед установленої сили, не є обов'язковими для суду, але незгода з ними має бути вмотивована у відповідних ухвалі, вироку суду. Коли ж акти є недостатньо зрозумілими, неповними або виникає потреба у з'ясуванні додаткових питань, суд повинен викликати в судове засідання спеціаліста-психіатра, а за певних умов – призначити додаткове чи повторне обстеження (абз. 3, 4 п. 3 ППВСУ від 3 червня 2005 р. № 7 "Про практику застосування судами примусових заходів медичного характеру та примусового лікування").

Також судам потрібно мати на увазі, що тимчасовий розлад психічної діяльності особи, який позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними, що настав після вчинення злочину (як до постановлення вироку, так і під час відбування покарання), також може бути підставою для застосування примусових заходів медичного характеру (абз. 3 п. 5 ППВСУ від 3 червня 2005 р. № 7 "Про практику застосування судами примусових заходів медичного характеру та примусового лікування").

Судам слід мати на увазі, що у разі погіршення стану здоров'я засудженого після відмови судом у його звільненні від подальшого відбуття покарання через хворобу повторно таке подання може бути надіслано до суду на підставі відповідного висновку комісії незалежно від часу винесення судом рішення про відмову (п. 7-1 ППВСУ від 28 вересня 1973 р. № 8 "Про практику застосування судами законодавства про звільнення від відбуття покарання засуджених, які захворіли на тяжку хворобу").

Юридичний критерій має засвідчувати те, що зазначені психічні хвороби позбавляють особу можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними. Висновок про наявність юридичного критерію робить суд, спираючись на результати судово-психіатричної експертизи.

Якщо під час судового розгляду не встановлено, що особа внаслідок психічної хвороби позбавлена можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними, суд має відмовити у задоволенні подання про звільнення особи від відбування покарання у зв'язку з психічною хворобою. Наприклад, саме таке рішення було прийнято постановою Глухівського міськрайонного суду Сумської області від 20 квітня 2012 р. у справі Н. Відмовляючи у задоволенні подання про звільнення Н. від відбування покарання у виді 240 годин громадських робіт, що було призначене йому вироком цього ж суду від 8 лютого 2012 р., суд зазначив: із матеріалів справи вбачається, що Н. дійсно хворий на психічне захворювання у вигляді розладу особистості та поведінки внаслідок органічного ураження головного мозку і є інвалідом 3 групи внаслідок психічного захворювання. Водночас із представлених документів вбачається, що через психічне захворювання Н. протипоказане лише психічне та фізичне перевантаження. Однак в матеріалах справи відсутні будь-які дані, що внаслідок цього психічного захворювання Н. не може усвідомлювати значення своїх дій чи керувати ними [6]. Отже, як і медичний критерій, юридичний критерій звільнення від покарання та його відбування із застосуванням примусових заходів медичного характеру має бути доведений під час судового розгляду.

При вирішенні питання про звільнення від покарання та його відбування за хворобою інші обставини, зокрема, ступінь виправлення засудженого, вид та строк відбутого ним покарання не повинні братися судом до уваги. Вирішальним

у цьому питанні є те, наскільки психічна хвороба перешкоджає відбувати покарання, загрожує життю засудженого або може призвести до серйозного погіршення його здоров'я чи інших тяжких наслідків (абз. 2 п. 2 ППВСУ від 28 вересня 1973 р. № 8 "Про практику застосування судами законодавства про звільнення від відбуття покарання засуджених, які захворіли на тяжку хворобу").

Види покарань, від яких звільняється психічно хворий. За змістом кримінального закону особи, які захворіли на психічну хворобу після вчинення злочину, але до постановлення вироку (ч. 1 ст. 19 КК України), і особи, які захворіли на таку хворобу під час відбування покарання (ч. 1 ст. 84 КК України), звільняються від покарання у цілому (як від основного, так і додаткового).

Необхідно зазначити, що у юридичній літературі висловлюється думка про недоцільність звільнення осіб, які захворіли на психічну хворобу, від відбування певних додаткових покарань. Так, Б.А. Спасенніков вважає недоцільним звільняти у зв'язку з психічною хворобою осіб від штрафу, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, позбавлення певного звання, класу, чину, оскільки виконання цих покарань не залежить від наявності чи відсутності захворювання у особи [7, с. 42]. На думку Є.О. Письменського, у зв'язку з психічною хворобою особа може бути звільнена лише від таких додаткових покарань, як штраф та конфіскація майна, якщо вони залишились невиконаними. Ймовірно, автор вважає, що від інших додаткових покарань, зокрема, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю та позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу психічно хворий не може бути звільнений [2, с. 502].

На перший погляд з позиціями зазначених вчених можна було б погодитися. Логічно припустити, що психічно хворий може бути звільнений лише від тих основних та додаткових покарань, які він не може відбувати або виконувати. До таких покарань можна було б віднести всі основні покарання, встановлені у ч. 1 ст. 52 КК України, а також додаткове покарання у виді штрафу (якщо воно не є виконаним). Виконанню інших додаткових покарань (позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, конфіскація майна) психічна хвороба особи, начебто, жодним чином не перешкоджає. Втім, як відомо, складовими мети покарання є не лише спеціальне запобігання злочинам, а й кара та виправлення особи.

Вважаємо, що для досягнення цих складових мети покарання необхідно, щоб особа мала можливість усвідомлювати свої дії (бездіяльність) та керувати ними, сприймати зміст, виправний та запобіжний вплив заходів особистого, майнового та іншого характеру, що застосовуються до неї у зв'язку із вчиненим злочином. Якщо психічна хвороба позбавляє особу можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними, то й застосування до неї будь-якого покарання втрачає сенс.

Отже, ми підтримуємо законодавчу позицію, що особи, зазначені у ч. 1 ст. 19 та ч. 1 ст. 84 КК України, повинні звільнятися судом від покарання або від відбування покарання у цілому.

У судовій практиці неоднозначно вирішується питання про можливість звільнення на підставі ч. 1 ст. 84 КК України від відбування покарання у зв'язку з психічною хворобою особи, яка вже була звільнена від відбування покарання з інших підстав, зокрема з випробуванням (статті 75, 79, 104 КК України). На нашу думку, правильну позицію з цього питання зайняв Мостиський районний суд Львівської області, приймаючи рішення від 7 листопада 2008 року у справі

С., який вироком цього ж суду від 3 вересня 2007 р. був засуджений за ч. 2 ст. 186 КК України на 4 роки позбавлення волі і на підставі ст. 104 КК України був звільнений від відбування покарання з випробуванням з іспитовим строком на 2 роки. Відмовляючи у звільненні С. від відбування покарання у зв'язку з психічною хворобою, суд в обґрунтуванні свого рішення правильно зазначив: звільнення від відбування покарання з випробуванням виключає можливість звільнення від відбування покарання у зв'язку з хворобою, оскільки особа вже звільнена від реального відбування покарання [8].

Правові наслідки звільнення від покарання або його відбування осіб, які захворіли на психічну хворобу. У разі припинення застосування примусових заходів медичного характеру *через змінення психічного стану особи на краще* суд може передати її на піклування родичам або опікунам з обов'язковим лікарським наглядом (ч. 3 ст. 95 КК України).

Після припинення застосування примусових заходів медичного характеру *через видужання* особи, які захворіли на психічну хворобу під час відбування покарання, можуть підлягати подальшому відбуванню покарання, якщо не закінчилися строки давності, передбачені статтями 49 або 80 КК України, або відсутні інші підстави для звільнення від покарання. Час, протягом якого до осіб застосовувалися примусові заходи медичного характеру, зараховується в строк покарання за правилами, передбаченими в ч. 5 статті 72 КК України, а один примусовий захід медичного характеру дорівнює: одному дню покарань у виді арешту, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців, позбавлення волі; двом дням обмеження волі; трьом дням виправних робіт або службового обмеження для військовослужбовців; восьми годинам громадських робіт (ч. 4 ст. 84, ст. 540 КПК України).

Вирішуючи питання про подальше відбування особою таких покарань, як штраф, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу, конфіскація майна, суд може пом'якшити покарання або повністю звільнити засудженого від їх відбування (ч. 5 ст. 72 КК України).

Таким чином, проблеми звільнення від покарання або його відбування осіб, які захворіли на психічну хворобу під час відбування покарання (ч. 1 ст. 84 КК України), є доволі актуальними і потребують свого подальшого вирішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Музика А.А.* Вітчизняне дослідження проблем звільнення від покарання та його відбування (нетрадиційна рецензія) / А.А. Музика // Наука і правоохорона. – 2013. – № 1. – С. 343–358.

2. *Письменський Є.О.* Теоретико-прикладні проблеми звільнення від покарання та його відбування за кримінальним правом України : монографія / наук. ред. докт. юрид. наук, проф. О.О. Дудоров / Є.О. Письменський. – Луганськ: РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. – 728 с.

3. Архів Самарського район. суду м. Дніпропетровська. Справи № 206/7296/13-к, № 206/5679/14-к. Архів Васильківського район. суду Дніпропетровської обл. Справа № 172/1317/13-к. Архів Франківського район. суду м. Львова. Справа № 465/4799/13-к.

4. Офіційний вісник України. – 5 вересня 2014 р. – № 69. – Стор. 277. – Стаття 1949. – Код акту 73718/2014.

5. Архів апеляційного суду Чернігівської обл. Справа № 751/5726/13-к.

6. Архів Глухів. міськрай. суду Сумської обл. Справа № 1804/1397/2012.

7. *Спасенников Б.* Освобождение от наказания в связи с психическим расстройством / Б. Спасенников // Российская юстиция. – 2003. – № 4. – С. 42–43.

8. Архів Мостиського районного суду Львівської області. Справа № 5-71/2008.

Отримано 30.10.2015

УДК 344.2

М.О. Свірін,
кандидат юридичних наук
А.О. Буличев,
кандидат юридичних наук

НЕВИКОНАННЯ НАКАЗУ: ОСОБЛИВОСТІ ОБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ ЗЛОЧИНУ

У статті досліджено об'єктивну сторону злочину, передбаченого ст. 403 КК України ("Невиконання наказу"). Авторами наведена характеристика притаманних об'єктивній стороні злочину обов'язкових та факультативних ознак. Проаналізована теоретична база та законодавча практика їх правової регламентації. Здійснений порівняльно-правовий аналіз зовнішнього прояву непокори та невиконання наказу.

Ключові слова: *невиконання наказу, об'єктивна сторона, військовослужбовець, військова служба, бездіяльність, непокора.*

В статье исследована объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 403 УК Украины ("Невыполнение приказа"). Авторами приведена характеристика присущих объективной стороне этого преступления обязательных и факультативных признаков. Проанализирована теоретическая база и законодательная практика их правовой регламентации. Проведен сравнительно-правовой анализ внешнего проявления неповиновения и невыполнения приказа.

Ключевые слова: *невыполнение приказа, объективная сторона, военнослужащий, военная служба, бездействие, неповиновение.*

In the paper the author investigates the objective side of the crime according to Art. 403 of the Criminal Code of Ukraine "Failure to Carry out an Order". The authors show mandatory and optional of itscharacteristics of its. The researcher analyzes its theoretical basis and the legal practice of legal regulation. Comparative legal analysis of the external manifestations insubordination and failure to carry out an order is done.

Keywords: *failure to carry out an order, objective side, serviceman, military service, criminal negligence, insubordination.*

Порядок проходження військової служби у Збройних Силах України та інших національних військових формуваннях чітко регламентований правовими нормами. Це обумовлено, з одного боку, особливим характером військової служби, побудованої на принципах суворої субординації, військової дисципліни та єдиноначальності. З іншого боку, в бойових умовах порушення встановленого порядку несення військової служби можуть призвести до тяжких наслідків, таких як зрив бойового завдання чи заходів щодо забезпечення бойової готовності військової частини, настання нещасних випадків із людьми, знищення або пошкодження військової техніки, заподіяння значної майнової шкоди тощо. Тому законодавцем також досить деталізовано дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність за різні правопорушення у військовій сфері.

Водночас питання вдосконалення правозастосовної діяльності під час кваліфікації військових злочинів, в тому числі пов'язаних з невиконанням наказів,

наразі набуло актуальності через наявний збройний конфлікт на Сході України та проведення масштабної антитерористичної операції. Так, за даними Генеральної прокуратури України, від початку проведення АТО прокурорами з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері (воєнними прокурорами) було розпочато понад 2 000 кримінальних проваджень. Найбільше обліковано злочинів щодо порушення порядку проходження військової служби, серед яких після самовільного залишення військової частини або місця служби одним з розповсюджених залишається відкрита відмова виконувати наказ начальника на вибуття в зону проведення антитерористичної операції (питома вага цього правопорушення серед інших складає близько 10 %) [1].

Крім того, правова оцінка суспільно-небезпечних діянь у військовій сфері потребує уточнення також через те, що на початку поточного року законодавцем було внесено зміни до ст.ст. 402−405, 407−411, 413, 418−421, 425, 426, 428, 435 Кримінального кодексу України (далі − КК України), якими встановлена більш сувора відповідальність за ці військові злочини (Закон України від 12 лютого 2015 р. № 194-VIII "Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за окремі військові злочини" [2]. Зазначені законодавчі зміни були розроблені та прийняті відповідно до підпункту "з" пункту 1 рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 листопада 2014 р. "Про невідкладні заходи із забезпечення державної безпеки", введеного в дію Указом Президента України від 14 листопада 2014 р. № 880, та, серед іншого, мали на меті встановити відповідальність за військові злочини, передбачені вказаними статтями КК України, якщо їх вчинено не лише в умовах воєнного стану, а й в умовах особливого періоду, під яким слід розуміти період, що охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій (абзац одинадцятий ст. 1 Закону України "Про оборону України") [3].

Дослідженню цієї проблематики приділяли увагу такі вчені, як В.Б. Аверʼянов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, А.О. Буличев, М.В. Володько, М.І. Карпенко, М.І. Мельник, О. Мицик, М.І. Панов, В.С. Сташис, В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін, М.І. Хавронюк, М.А. Хазін, Н.В. Чернишова та інші. Утім, теоретичні дослідження складу злочину − невиконання наказу, та, зокрема, його обʼєктивної сторони, потребують подальшого розвитку з огляду на сучасні вимоги нормативно-правового забезпечення відносин, що виникають у воєнній сфері.

Метою статті є проведення теоретичного аналізу та наукового осмислення кримінально-правової характеристики і, в першу чергу, обʼєктивної сторони злочину, передбаченого ст. 403 КК України (Невиконання наказу). Досягненню мети слугуватиме вирішення таких завдань:

1) характеризування сутності суспільно небезпечного діяння, за яке передбачено кримінальну відповідальність за ст. 403 КК України;

2) розкриття особливості ознак обʼєктивної сторони злочину − невиконання наказу.

Стаття 403 КК України розміщена в розділі XIX Особливої частини КК України "Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини)". На підставі цього можна зробити висновок, що родовим обʼєктом невиконання наказу виступають суспільні відносини, що регулюють сферу несення військової служби (військову сферу). Безпосереднім обʼєктом цього злочину є порядок виконання у військових формуваннях України наказів, який забезпечує необхідні в умовах військової служби відносини підлеглості та військової честі. Суб'єктом є військовослужбовець (військовозобовʼязаний під час проходження зборів), підлеглий щодо начальника, який віддав наказ.

Об'єктивна сторона є обов'язковим елементом складу злочину. Її наявність є підставою кримінальної відповідальності і має важливе значення для обґрунтування кримінального переслідування, визначення ступеня суспільної небезпечності злочину, моменту його завершення, диференціації стадій вчинення умисного злочину та індивідуалізації покарання тощо. Без об'єктивної сторони не може існувати посягання на об'єкт злочину, відсутня також суб'єктивна сторона як певний відбиток об'єктивних ознак діяння у свідомості суб'єкта тощо.

Встановлення ознак об'єктивної сторони дозволяє установити наявність складу злочину в діях осіб, правильно кваліфікувати вчинене. Саме ознаки об'єктивної сторони найбільш повно відображені в диспозиціях статей кримінального закону і дослідженню об'єктивної сторони невиконання наказу має бути приділена пильна увага, оскільки це має практичне значення.

Традиційно у теорії кримінального права панує думка, що до ознак об'єктивної сторони слід відносити: діяння (дія або бездіяльність), що посягає на той чи інший об'єкт; суспільно небезпечні наслідки; причинний зв'язок між діянням і наслідками; місце, час, обстановку, спосіб, засоби і знаряддя вчинення злочину [4, с. 51; 5, с. 111].

Характеризуючи об'єктивну сторону злочину, передбаченого ст. 403 КК України (Невиконання наказу), слід зазначити, що зовнішнім проявом невиконання наказу є вчинення військовослужбовцем або військовозобов'язаним порушення порядку проходження військової служби, що проявляється в бездіяльності, а саме: у невиконанні, неточному або неповному виконанні законного наказу внаслідок неуважності, безпам'ятності тощо [6, с. 1140]. При невиконанні наказу відсутні ознаки, які необхідні для визнання діяння як непокори, у т.ч.: відкрита заява про небажання виконувати наказ і демонстративні дії, що свідчать про явне небажання підлеглого коритися наказу начальника.

Відповідно до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України командир має право віддавати накази і розпорядження, а обов'язок підлеглого " їх виконувати, крім випадку віддання явно злочинного наказу чи розпорядження". Наказ має бути виконаний сумлінно, точно та у встановлений строк. Відповідальність за наказ несе командир, який його віддав. У разі непокори чи опору підлеглого командир зобов'язаний для відновлення порядку вжити всіх передбачених законами та військовими статутами заходів примусу аж до арешту винного й притягнення його до кримінальної відповідальності [7].

Водночас статтею 60 Конституції України передбачено, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність [8]. У ст. 41 КК України це загальне конституційне положення деталізоване: дія або бездіяльність особи, що заподіяла шкоду правоохоронюваним інтересам, визнається правомірною, якщо вона була вчинена з метою виконання законного наказу або розпорядження. Не підлягає кримінальній відповідальності особа, яка відмовилася виконувати явно злочинний наказ або розпорядження [9]. Це означає, що відмова особи від виконання такого наказу чи розпорядження або невиконання його іншим чином не визнається правопорушенням і, відповідно, має своїм правовим наслідком виключення юридичної відповідальності [10, с. 293]. Законним згідно із законодавством є наказ, який:

1) відданий у належному порядку. Під належним порядком слід розуміти порядок віддання (видання) наказів, встановлений законом або підзаконними нормативно-правовими актами. В усіх випадках обов'язковим елементом порядку віддання наказу є дотримання тієї його форми, якої вимагає законодавство, а у

разі віддання наказу у письмовій формі – його підписання уповноваженою на це службовою особою;

2) відданий відповідною особою у межах її повноважень. Під "відповідною особою" слід розуміти орган або службову особу, до компетенції яких належать питання, що вирішуються у наказі. Наказ не повинен виходити за межі того обсягу повноважень, якими наділені орган чи службова особа, що його віддають. Якщо наказ відданий з явним перевищенням повноважень, які мають відповідна службова особа чи орган, такий наказ не вважається законним, а особа, яка його виконала, підлягає за це відповідальності на загальних підставах. Наказ є обов'язковим для виконавця, якщо, по-перше, він відданий службовою особою чи органом виконавцеві, який відповідно до законодавства повинен виконувати наказ внаслідок свого підпорядковування по роботі чи службі або з інших підстав, і, по-друге, дії, вчинення яких вимагає той, хто віддав наказ, входять до кола службових обов'язків виконавця;

3) за змістом не суперечить чинному законодавству;

4) не пов'язаний з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина [6, с. 125].

Явно злочинним визнається наказ (розпорядження), яким завідомо для особи, якій він адресований, наказується вчинити передбачене КК України суспільно небезпечне діяння (дію або бездіяльність) або таке діяння, яке визнається злочином відповідно до загальних принципів права, визнаних цивілізованими націями (ч. 2 ст. 7 Європейської Конвенції про захист прав та основних свобод людини) [10, с. 294]. Також явно злочинним слід вважати наказ, злочинний характер якого очевидний, зрозумілий як для того, хто його віддає, так і для того, кому він адресований, а також для інших осіб. Явно злочинний наказ не підлягає виконанню навіть у випадках, коли він відданий у належній формі. Військовослужбовець, який не виконав явно злочинний наказ, не підлягає кримінальній відповідальності, у т.ч. за діяння, передбачені ст. 402 і 403 КК України.

Слід зазначити, що в юридичній літературі висловлюється думка про те, що для деяких категорій осіб, зокрема для військовослужбовців, законодавство встановлює правило беззастережного виконання наказів командирів та начальників. Тому для військовослужбовців та інших осіб, яких закон зобов'язує до беззастережного виконання наказів, законними мають вважатись усі накази, які є законними за формою, окрім явно злочинних. У інших випадках протиправний за змістом наказ не може визнаватись законним і питання про кримінальну відповідальність особи, яка виконала такий наказ, має вирішуватись з урахуванням положень ст. 41 КК України та положень статті 60 Конституції України [6, с. 126].

Водночас рядом авторів зверталася увага на наявність правових прогалин у цьому питанні: по-перше, військовослужбовець має право не виконувати явно злочинний наказ, однак не захищений від виконання незаконних наказів, які не містять ознаки злочину; по-друге, підлеглий має виконати наказ, крім явно злочинного, а потім має право на оскарження у разі незаконних рішень (у ч. 2 пункту 113 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України прописано, що подання скарги військовослужбовцями не звільняє їх від виконання своїх службових обов'язків і наказів командирів). Таким чином, військовослужбовець має беззастережно виконувати накази (розпорядження) командирів, крім явно злочинних, але у разі отримання неправомірного наказу законодавством процедура відмови військовослужбовця від його виконання не передбачена. Цю правову прогалину пропонується усунути шляхом нормативного визначення процедури відмови

військовослужбовця від виконання незаконного, в тому числі явно злочинного наказу [11, с. 168].

Розглядаючи ознаки об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 403 КК України, слід зазначити, що для кваліфікації дій за ст. 403 КК України необхідно встановлювати наявність причинного зв'язку між невиконанням наказу та наслідками, які настали. У разі відсутності настання саме тяжких наслідків, дії винної особи, яка вчинила невиконання наказу, складу цього злочину не утворюють і тягнуть за собою застосування норм Дисциплінарного статуту Збройних Сил України.

Настання тяжких наслідків передбачаються як необхідна (обов'язкова) ознака закінченого злочину, передбаченого ст. 403 КК України, тому невиконання наказу є матеріальним складом злочину. До тяжких наслідків у юридичній літературі віднесені: зрив виконання бойового завдання, завдання значної матеріальної шкоди, катастрофа, аварія, пожежа, радіоактивне, хімічне, бактеріологічне забруднення навколишнього середовища, масові отруєння тощо. До тяжких наслідків невиконання наказу, змістом якого, наприклад, було попередження найбільш серйозних форм підриву військової дисципліни з боку інших військовослужбовців, є вчинення таких дій, як викрадення зброї, дезертирство тощо [6, с. 1140].

У юридичній літературі, можна натрапити на думку про необхідність законодавчого визначення переліку тяжких наслідків у ст. 403 КК України, у зв'язку з тим, що питання про наявність чи відсутність тяжких наслідків вирішується у кожному випадку окремо на підставі всіх обставин кримінального провадження (Карпенко М.І.). Разом з тим, така практика може зумовити різну кваліфікацію вчиненого і як результат − різне за тяжкістю покарання за одні й ті самі наслідки вчинених військових злочинів, зазначає автор [13, с. 88]. На наш погляд, з цією думкою важко погодитись через те, що вичерпний перелік можливих обставин, які потрібно кваліфікувати як тяжкі наслідки, під час правозастосовної практики визначити досить складно, а намагання здійснити це, безсумнівно, переобтяжить цю норму закону.

Серед ознак об'єктивної сторони невиконання наказу важливу роль відіграють місце, час та обстановка вчинення цього злочину. В нашому випадку ці ознаки застосовуються законодавцем для визнання та розмежування різних за характером і ступенем суспільної небезпеки діянь. Саме місце, обстановка та часовий період, в яких вчинений цей злочин, є кваліфікуючими ознаками за ст. 403 КК України ("Невиконання наказу"). Так, обставинами, що обтяжують відповідальність за невиконання наказу, є: вчинення діяння в умовах особливого періоду, крім воєнного стану (ч. 2 ст. 403 КК України); вчинення діяння в умовах воєнного стану чи в бойовій обстановці (ч. 3 ст. 403 КК України) [9].

Вважаємо за потрібне більш детально зупинитись на поняттях: "воєнний стан", "умови особливого періоду" та "бойова обстановка", з огляду на те, що два останніх є досить новими, оскільки, як зазначалось вище, Законом України № 194"VIII (2015 р.) були внесені зміни до КК України, внаслідок чого ст. 403 КК України викладено в новій редакції, зокрема, передбачено нову обтяжуючу обставину: невиконання наказу в умовах особливого періоду; а у примітці до ст. 402 КК України подане визначення поняття "бойова обстановка".

Отже, згідно зі ст. 1 Закону України "Про оборону України", "воєнний стан" визначається як особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам

місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення національної безпеки, а також тимчасове, зумовлене загрозою обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень. Цим же Законом України визначено, що "особливий період" – це період, що настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій [3].

Приміткою до ст. 402 КК України визначається термін "бойова обстановка", під якою в розділі XIX КК України слід розуміти обстановку наступального, оборонного чи іншого загальновійськового, танкового, протиповітряного, повітряного, морського тощо бою, тобто безпосереднього застосування військової зброї і техніки стосовно військового супротивника або військовим супротивником. Обстановка бою, в якому бере участь військове з'єднання, частина (корабель) або підрозділ, розпочинається і закінчується з наказу про вступ у бій (припинення бою) або з фактичного початку (завершення) бою.

Задля правильної кваліфікації дій особи за ст. 403 КК України слід відрізняти цей злочин від найбільш близького за своїми ознаками злочину, передбаченого ст. 402 КК України – непокори, тобто відкритої відмови виконати наказ начальника або інше умисне невиконання наказу. Непокора виявляється в усній або письмовій заяві військовослужбовця про його небажання виконати одержаний наказ, який є обов'язковою для виконання вимогою командира (начальника) про вчинення або невчинення військовослужбовцем будь-якої дії по службі. Це може проявлятись також у мовчазному демонстративному вчиненні дій, які засвідчують, що наказ не буде виконуватись. Як зазначає О. Мицик, прикладом цього слугують випадки небажання виконувати наказ відбути в зону проведення АТО чи на полігон для подальшого проходження військової служби [12]. Інше умисне невиконання наказу полягає в тому, що підлеглим наказ начебто приймається до виконання, але насправді не виконується. Невиконання наказу може полягати: а) у діях, вчиняти які наказ прямо забороняє; б) у невиконанні дій, які мали бути виконані згідно з наказом; в) у виконанні таких дій з порушенням встановлених наказом строків та інших обов'язкових умов їх виконання [6, с. 1138].

Досліджуючи співвідношення непокори (ст. 402 КК України) і невиконання наказу (ст. 403 КК України), доцільним вважаємо зауваження Карпенка М. І., який зазначає, що не можна розглядати як невиконання наказу невиконання інструкцій, що встановлюють порядок діяльності військових службових осіб, чи недотримання тією чи іншою групою військовослужбовців передбачених у статутах Збройних Сил України загальних вимог військової служби. За певних умов такі дії можуть становити склад іншого, наприклад, військового службового злочину. Крім того, можливі випадки, коли у зв'язку з порушенням підлеглим загальних вимог військової служби начальник віддає йому наказ про зупинення правопорушення і виконання ним своїх обов'язків. Невиконання такого наказу підпадає під ознаки ст. 402 КК України, зазначає автор [13, с. 85].

Натомість злочин, передбачений ст. 403 КК України (Невиконання наказу), становить один із видів невиконання наказу командира (начальника), тому на нього повністю поширюються положення про об'єкт посягання, поняття наказу і суб'єкта злочину, передбаченого ст. 402 КК України, як зазначає Карпенко М. І. [13, с. 88]. Однак з об'єктивного боку невиконання наказу полягає тільки в бездіяльності [6, с. 1140].

Розглянуті вище питання щодо характеристики об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 403 КК України ("Невиконання наказу"), надали змогу більш повно відобразити сутність, особливі риси цього виду військових злочинів, відокремити його з-поміж інших злочинів проти встановленого порядку несення військової служби, а також з'ясувати нормативні прогалини та неточності, що негативно позначаються на правильності його кваліфікації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аналітичні матеріали офіційного сайту Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/.

2. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за окремі військові злочини: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 194-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 16. – Ст. 113. – С. 930.

3. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 р. № 1932-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 9. – Ст. 106.

4. *Чернишова Н.В.* Кримінальне право України / Н.В. Чернишова, М.В. Володько, М.А. Хазін. – К. : Наукова думка, 1995. – 455 с.

5. Кримінальне право України : загальна частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. ; за ред. проф. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-те вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2010. – 456 с.

6. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – 7-ме вид., переробл. та допов. – К. : Юридична думка, 2010. – 1288 с.

7. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 р. № 551-XIV // Офіційний вісник України. – 1999. – № 19. – С. 1.

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

9. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

10. Конституція України : наук.-практ. коментар / В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін та ін. ; гол. ред. кол. В.Я. Тацій. – К. : Ін Юре, 2003. – 805 с.

11. *Буличев А.О.* Адміністративно-правовий статус військовослужбовця Національної гвардії України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А.О. Буличев. – К., 2014. – 282 с.

12. *Мицик О.* Розмежування військових злочинів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mytcyk.com/2012-07-06-09-14-03/2012-07-23-15-26-52/rozmezhuvannja-vijskovih-zlochiniv.html.

13. *Карпенко М.І.* Непокора та невиконання наказу : методика розслідування цих злочинів / М.І. Карпенко // Юридична наука. – 2013. – № 7. – С. 84–96.

Отримано 08.10.2015

УДК 351.74

А.А. Бова,
кандидат соціологічних наук,
старший науковий співробітник

ЗАДОВОЛЕНІСТЬ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ РОБОТОЮ (ДОСВІД ІНОЗЕМНИХ СОЦІОЛОГІЧНИХ ОПИТУВАНЬ)

У публікації наводиться реферативний огляд методичного інструментарію та основних результатів соціологічних та психологічних досліджень працівників поліції щодо задоволеності діяльністю, які здійснено у США, Канаді, Великобританії, Німеччині, Чехії, Словенії, Болгарії, Польщі та інших зарубіжних країнах. Загальними проблемами для поліції є високий рівень стресу та травматичних ситуацій, що впливають на здоров'я; позмінний графік роботи; понаднормова праця; завантаженість різними справами та недостатня заробітна плата; скорочення персоналу та економія бюджетних коштів.

Ключові слова: *поліція, задоволеність роботою, умови праці, психологічний стрес.*

В публикации приводится реферативный обзор методического инструментария и основных результатов социологических и психологических исследований сотрудников полиции относительно удовлетворенности деятельностью, которые проведены в США, Канаде, Великобритании, Германии, Чехии, Словении, Болгарии, Польши и других зарубежных странах. Общими проблемами для полиции является высокий уровень стресса и травматических ситуаций, влияющих на здоровье; посменный график работы; сверхурочная работа; загруженность различными делами и недостаточная заработная плата; сокращение персонала и экономия бюджетных средств.

Ключевые слова: *полиция, удовлетворенность работой, условия труда, психологический стресс.*

The publication provides an overview of abstract methodological tools and the main results of sociological and psychological studies of police officers with respect to satisfaction with the activities that are carried out in the US, Canada, UK, Germany, Czech Republic, Slovenia, Bulgaria, Poland and other foreign countries. Common problems for the police is a high level of stress and traumatic situations that affect health; shift work; overtime work; different load cases and insufficient wages; staff reductions and budget savings.

Keywords: *police, job satisfaction, working conditions, psychological stress.*

Рівень задоволеності своєю роботою та умовами праці є ключовими показниками успішної роботи правоохоронного органу. Відповідно до рекомендацій Організації з безпеки та співробітництва у Європі (2008 рік), оцінка поліцейськими організаційних перетворень може здійснюватися шляхом з'ясування "ступеня задоволеності співробітників поліції своєю роботою" [1]. Актуальним у контексті організації діяльності працівників поліції є ознайомлення зі здобутками іноземної наукової думки та адаптація позитивного досвіду проведення соціологічних

опитувань правоохоронців до вітчизняних умов. Наведемо та стисло проаналізуємо деякі результати соціологічних опитувань персоналу поліції, які були проведені за кордоном, та фрагменти відповідного методичного інструментарію.

Опитування службовців поліції здійснювалися в США, Канаді, Великобританії, ФРН, РФ, Польщі, Болгарії, Словенії, Туреччині, Індії, Ізраїлі, Об'єднаних Арабських Еміратах, Гонконзі, Тайвані, Південній Кореї, Свазіленді, Нігерії, Танзанії та інших країнах. Значна частина досліджень, де об'єктами виступають службовці поліції, стосується саме вивчення мотивації, психологічних настанов і цінностей, задоволеності діяльністю, службових проблем, психологічного клімату, плинності кадрів, організаційної культури, ефективності здобутої освіти тощо. Умови роботи поліції розглядалися також в контексті відчуження, виснаження та професійної деформації. Задоволеність роботою поліцейських неодноразово досліджувалася у зв'язку з психологічним стресом, що виявлявся на підставі різноманітних психологічних тестів в Індії [2], Гані [3], Греції [4], Туреччині [5, 6] та Норвегії [7].

У США такі дослідження розпочато в 1980–1990-х роках [8]. В опитуванні 2611 поліцейських вивчалася задоволеність трьома глобальними елементами роботи (23 конкретні фактори) [9–12]. У 1997, 2002 та 2008 роках службовці поліції відповідали на запитання, які стосувалися загального рівня задоволеності, задоволеності пенсійною системою; системою письмових іспитів; процесом відбору та міжвідомчих переводів/вакансій; підтримкою вищого та безпосереднього керівництва; системою оцінки; поточними апеляціями та процедурою розгляду скарг; системою відносин (розгляд скарг / заохочень) у відомчому колективі; поточною базовою та виплаченою заробітною платою; поточними перевагами (свята, особисті дні, відпустки); страховим покриттям; компенсаціями, отриманими за надурочні, час у суді тощо; "затвердженою позаслужбовою" політикою роботи; поточними освітніми стимулами; поточними методами надання звітів; особистим поточним призначенням; загальними обов'язками роботи на посаді; вищим керівництвом підрозділу; освітніми навичками нових рекрутів; якістю обладнання (радіозв'язок, транспортні засоби, зброя тощо); наявністю устаткування, а також планів зі зміни роботи [13].

У 1994 році в Нью-Йорку впроваджено модель управління даними у Департаменті поліції міста (*CompStat*), що призвела до зменшення рівня злочинності та підвищення якості життя в Нью-Йорку протягом останніх вісімнадцяти років. Завдяки успіху в Нью-Йорку *COP/CompStat* швидко розповсюдилося за всією територією США. Ця програма також використовувалася для підвищення задоволеності роботою поліції. У деяких американських дослідженнях розглядається мотивація в становленні поліцейського з плином часу, особливо серед жінок та меншин, зв'язок між мотивацією та задоволеністю роботою. Одне з таких досліджень проводилось у 2004 році серед новобранців академії в Департаменті поліції Нью-Йорка (*NYPD*). Завдяки опитуванню вдалося з'ясувати стабільність мотивації діяльності новобранців після шести років роботи, незалежно від раси або етнічної приналежності службовця поліції або статі. Результати засвідчили, що білі поліцейські-чоловіки повідомляли про низький рівень задоволеності роботою [14].

Результати поштового опитування поліцейських у 2015 році, що проводиться щорічно у США протягом чотирьох років, засвідчили, що більшість з них воліє стати вогнеборцями [15]. Як і в минулому році, службовці повідомили про невдоволення ставками заробітної плати та громадським сприйняттям поліції. У цьому році більшість поліцейських (66 %) вказали, що вони не стали би поліцейськими знову, якби була можливість обрати іншу професію.

Опитування 2012 року 4500 службовців поліції Канади засвідчило проблеми перевантаження та неповного комплектування [16, 17]. Попри відносно велику заробітну платню поліцейські скаржаться на проблеми зі здоров'ям, високий рівень стресу, відсутність можливостей кар'єрного розвитку, а також зростання тиску сім'ї на них. Зокрема, половина опитаних поліцейських повідомили про високий рівень стресу, а 46 % – про помірний рівень напруги. Дві третини офіцерів зазначили, що пропустили близько 14 днів роботи кожного року, в основному через проблеми зі здоров'ям або втому, адже виконують великий обсяг роботи. Дослідження показало, що співробітники; як правило; працюють в середньому 53,5 годин на тиждень і мають справу одночасно з кількома складними вимогами. Крім того, співробітники не знають розкладу на кожен день та мають невеликий контроль над графіком роботи. Багато співробітників працюють за змінами, що означає постійну зміну початку та закінчення роботи. Це призводить до виснаження і проблем у себе вдома. Дві третини офіцерів вказали, що вони були задоволені своєю роботою, особливо в плані безпеки робочих місць і заробітної плати.

Опитування, яке здійснювалося в Англії та Уельсі протягом червня–квітня 2015 року серед 32500 співробітників (констеблів, сержантів та інспекторів) Федерації поліції (28 % від усіх членів), засвідчило, що 70,2 % службовців поліції визначили свій особистий моральний рівень як низький (у 2014 році – 59,1 %). До цього можуть призводити як екстремальні умови служби, так і постійний потік негативного висвітлення в засобах масової інформації професії поліцейського [18]. Серед респондентів 9,3 % вважало, що їх цінують у поліції (відповідно не погодилось з такою думкою 74,7 %); 10,2 % – будуть рекомендувати цю роботу іншим (тобто лише один з десяти опитаних поліцейських); 57,8 % – пишаються роботою у поліції; 40,5 % – відчувають сильну прив'язаність до поліції; 15,8% – відчувають, що службовці поліції поважаються суспільством. Порівняно з 2014 роком, у 2015 році зросла частка тих, хто не погоджується з представленими вище твердженнями [19]. Один із шести службовців поліції (16 %) шукав іншу роботу або планував залишити службу в поліції протягом найближчих двох років. 49,5 % планували працювати до пенсії, 13 % – залишитись у поліції протягом наступних двох років, 21,9 % – було важко відповісти на це запитання. Посадові особи зазначили, що низька мораль та негативний вплив роботи на їхнє здоров'я та особисте чи сімейне життя є основними факторами в рішенні покинути службу.

Кілька масштабних досліджень, присвячених вивченню задоволеності професійною діяльністю та кар'єрними перспективами, міжособистісним спілкуванням поліцейських і робочим кліматом, а також основними завданнями поліції (боротьба зі злочинністю чи піклування про пенсіонерів) і протидією корупції в поліції, проведено у Федеративній Республіці Німеччині. Опитування службовців поліції Нижньої Саксонії (86 запитань) включало блоки щодо соціально-демографічних ознак, задоволеності роботою, кар'єрного розвитку, навантаження, робочого середовища, професійного самовизначення, іміджу поліції серед громадян, дій поліції в конфліктних ситуаціях, запитання щодо легкості заповнення опитувальника [20].

У межах проекту "Відкритий текст" під егідою національної спілки поліцейських (*Gewerkschaft der Polize – GdP*) у 2010 році відбулося опитування 5000 поліцейських "Задоволеність німецьких поліцейських професією" [21], що засвідчило проблеми низької заробітної плати, високих навантажень та важких умов праці [22]. Коментуючи результати опитування, голова *GdP* відмітив негативний вплив безперервного реформування організаційних структур на діяльність. Крім

того, негативну реакцію викликає скасування різдвяних бонусів, відпускних і бонусів до зарплати, продовження робочих годин і погане лікування.

Значна кількість поліцейських вказали на своє незадоволення діяльністю, наявність фактів насильства та погроз проти себе, напруження у стресових ситуаціях. Також серед проблем німецької поліції вказано на часовий режим роботи та старіння (кожен другий поліцейський має вік понад 50 років), оскільки існує малий набір нових кадрів до поліції, та молоді люди не зацікавлені у набутті професії поліцейського (лише 39 % респондентів вибрали б знову службу в Федеральній поліції і тільки чверть буде рекомендувати цю професію іншим).

Опитування "Мотивація болгарських поліцейських", що здійснено на замовлення Федерації профспілок співробітників МВС Болгарії в кінці 2011–на початку 2012 років (відібрано 585 респондентів), засвідчило низку проблем, серед яких: проблеми зі здоров'ям (відмітили 49 % болгарських поліцейських); нерегламентований тиск на поліцію з боку вищестоящого керівництва (47 % респондентів), що знаходить своє вираження у відмові від оформлення злочину, який вчинений вищестоящою посадовою особою, або покривання злочинної діяльності певних осіб; недостатність основної зарплати (майже три четверті опитаних респондентів) та оплати понаднормових годин (чотири з п'яти офіцерів поліції працюють понаднормово, принаймні один день на тиждень); незадоволеність у забезпеченні одягом та взуттям, технікою, бронежилетами; незалежність кар'єрного зростання від особистих якостей та зусиль [23]. Результати обстеження направлені Президенту Болгарії, Міністру закордонних справ Болгарії, до парламентських груп європейських партнерів. За офіційними даними МВС Болгарії, у період з січня 2007 й включно по грудень 2011 років близько 449 співробітників МВС було поранено або вбито під час виконання ними своїх службових обов'язків; в результаті незаконних дій громадян. У 2008 і 2012 роках кілька тисяч поліцейських вийшли на марш протесту на знак незадоволення ставленням держави до їхньої роботи, умов праці та низької заробітної плати.

У Чехії при опитуванні службовців поліції з'ясовувалися, з одного боку, рівень задоволеності роботою, а з іншого – етичні цінності поліцейських [24]. Типовими запитаннями при опитуванні поліцейських є загальна задоволеність/ незадоволеність роботою, вік, стать, вислуга років, посадовий ранг, рівень освіти, автономність у роботі, важливість та різноманітність завдань, цінності (виявлення цинізму щодо громадян та організації), справедливість у виконанні адміністративних функцій та кримінального процесу, відповідальність, кар'єра, досягнення, визнання, статус, нагляд за діяльністю, відносини з колегами, зарплата [25, с. 101].

У Словенії протягом 1996–2001 років тривало "Дослідження поліції та безпеки". Службовцям поліції ставилися запитання щодо відчуття безпеки на роботі; підтримки організацією рішень службовця; почуття самоповаги при виконанні своєї роботи; самооцінки світи для виконання роботи; отримання уваги від інших в організації; підтримки співтовариством поліцейських; можливостей для незалежного мислення і дій у роботі; наявності владних повноважень у роботі; самооцінка як експерта у галузі. Для вивчення задоволеності службовців поліції та факторів, що на неї впливають, в країні розроблено онлайн анкету [26]. Дослідження "Вивчення задоволеності працівників та довіра до поліції у Словенії" проводилось у 2012 році. Серед факторів виокремлювалися соціально-демографічні, психологічні, організаційні та особливості оточуючого середовища. Опитування персоналу є складовою Менеджменту якості поліції Словенії.

У 2002, 2009 і 2012 роках також здійснювались лонгітюдні дослідження [27]. З'ясовувалися відповіді на питання щодо можливості реалізації своїх здібностей; можливості участі в процесі прийняття рішень щодо організації роботи; почуття приналежності до колективу співробітників; робочих годин; робочих умов (обладнання, приміщення); стилю керівництва в організації; різноманітності завдань; обсягу завдань; системи заохочень; ставлення населення до поліції; обсягу правил та керівних принципів роботи; професійної системи навчання; роботи з населенням; функціонування профспілки поліції; зарплати; оплати понаднормової роботи; місця роботи; адміністративних завдань; можливості виконання робіт автономно; психогігієнічного догляду за поліцейськими; системи нагород; нагляду за роботою; гарантії зайнятості; відносин між співробітниками; задоволеності виконуваною роботою.

У результаті з'ясувалося, що найменше задоволення в словенських поліцейських викликає оплата понаднормової праці, функціонування профспілки поліції, робочі умови (обладнання, приміщення), система нагород та заохочень, зарплата. Найвищі оцінки задоволеності виявляються в таких сферах життєдіяльності як: відносини серед персоналу; можливість автономного виконання робіт; почуття приналежності до персоналу; місце розташування роботи; загальна задоволеність виконуваною роботою, робочі години.

У Польщі опитування щодо професійної задоволеності поліцейських здійснювалися у 2004, 2006, 2009–2012 роках. Період проведення – останній квартал місяця. Поліцейські заповнюють анкети в електронному вигляді. З 2010 року запроваджено нову систему оцінювання, складовою якої є внутрішнє опитування польських поліцейських (обсяг вибірки – від 5 до 12 тис. поліцейських (до 10 % персоналу), що стосується різних сфер їхньої діяльності. Зокрема, досліджуються питання впливу різних обставин на задоволення або незадоволення службою в поліції; обставин, які найбільше заважають співробітникові поліції в повсякденній роботі; оцінки умов роботи (стан службових приміщень та робочих місць, забезпечення засобами зв'язку, зброєю, транспортом, комп'ютерами, програмним забезпеченням, доступом до Інтернету, наявність місць для проведення занять з фізичної підготовки та стрільби); оцінки стану взаємодії різних служб поліції (служби громадської безпеки та кримінальної поліції); мотивація поліцейських під час служби (премії, відгуки керівництва, відзнаки тощо); найважливіших проблем внутрішнього спілкування; чинників кар'єрного зростання; чинників, які впливають на захворюваність поліцейських тощо [28]. Результати опитувань викладено у ґрунтовних звітах за 2009–2011 та 2012 роки [29, 30].

У 1990-х роках в Україні в межах розробки нормативів навантажень на працівників окремих служб органів внутрішніх справ України вивчалися різноманітні аспекти діяльності міліції (Пасічник В.Л., Бойко І.В.). При цьому застосовувалася методика самофотографування робочого часу та анкетування працівників. У наш час низку соціологічних опитувань працівників міліції здійснено Харківським інститутом соціальних досліджень в межах реформування органів внутрішніх справ [31].

Отже, за кордоном та в Україні дослідження різноманітних аспектів діяльності поліції активно проводяться з 1990-х років. Найбільший досвід широкомасштабних моніторингових опитувань (за тривалістю, обсягом вибірки та використанням результатів в управлінні) поліцейських на сьогодні існує в Польщі. До опитувальника включаються різноманітні оціночні судження щодо діяльності службовця поліції (задоволеність роботою, підтримка колег, можливість кар'єрного просування, розкриття потенціалу, перспективи подальшої служби у поліції), а також

психологічні тести, що вимірюють рівень стресу правоохоронців. Результати опитування виявляють низку повсякденних проблем та недоліків, з якими стикається поліцейський. Загальними проблемами для поліції є, насамперед, високий рівень стресу та травматичних ситуацій, що впливають на здоров'я; позмінний графік роботи; понаднормова праця; завантаженість різними справами та недостатня заробітна плата; скорочення та економія бюджетних коштів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Наилучшая практика построения партнерства между полицией и обществом. Составлено Старшим полицейским советником при Генеральном секретаре ОБСЕ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sartraccc.ru/i.php?oper=read_file&filename=Pub_inter/socipolice.htm.

2. *Mohanraj C., Natesan M.R.* Stress and job satisfaction : An empirical study among the women police constables in Coimbatore, Tamilnadu, India // International Journal of Interdisciplinary and Multidisciplinary Studies (IJIMS), 2015. – Vol 2. – № 5. – P. 153–157.

3. Influence of Job Stress on Job Satisfaction: Empirical Evidence from Ghana Police Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ccsenet.org/journal/index.php/ibr/article/viewFile/39785/22074.

4. Exploring Stress Levels, Job Satisfaction, and Quality of Life in a Sample of Police Officers in Greece [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4266800.

5. *Kula S.* Occupational Stress and Work-related Wellbeing of Turkish National Police (TNP) Members. THESIS. Turkish National Police. – 2011. – 260 p.

6. *Ercikti S., Vito G., Walsh W. Higgins G.* Major Determinanta of Job Satisfaction Among Police Managers // The Southwest Journal of Criminal Justice. 2011. – Vol. 8(1). – P. 96–111.

7. *Burke R.J., Mikkelsen A.* Police Officers Over Career Stages: Satisfaction and Well Being (1) European Journal of Psychology [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ejop.psychopen.eu/article/view/314/html.

8. *Burke R.J.* Career stages, satisfaction, and well-being among police officers.Psychological Reports, 1989. – 65 (1). – P. 3–12.

9. *Hochstedler E., Dunning, C.M.* Communication and motivation in a police department // Criminal Justice and Behavior, 1983. – 10(1). P. 47–69.

10. *Dantzker M.L.* Designing a measure of job satisfaction for policing: A research note // Journal of Crime and Justice, 1993 XVI(2). – P. 171–181.

11. *Dantzker M.L.* Identifying determinants of job satisfaction among police officers // Journal of Police and Criminal Psychology, 1994. – 10(1). – P.47–56.

12. *Dantzker M. L., Surrette M. A.* The perceived levels of job satisfaction among police officers: A descriptive review// Journal of Police and Criminal Psychology. –September 1996, Volume 11, Issue 2. – P.7–12.

13. *Grogan W.J.* Job Satisfaction at the Marietta Police Department: A Comparative Analysis. A Practicum Paper Submitted in Partial Fulfillment of the Requirement for the Master of Public Administration – Kennesaw State University, 2008. – December. – 61 p.

14. *White M.D., Cooper J. A., Saunders J., Raganella A.J.* Motivations for Becoming a Police Officer: Re-Assessing Officer Attitudes and Job Satisfaction After Six Years on the Street // Journal of Criminal Justice Volume:38 Issue:4 July/August 2010. – P. 520–530.

15. Police job satisfaction survey shows most cops wish they were firefighters [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.callthecops.net/police-job-satisfaction-survey-shows-most-cops-wish-they-were-firefighters.

16. Canadian police officers overworked, understaffed, stressed-out: survey [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.canada.com/health/Canadian+police+officers+overworked+understaffed+stressed+survey/6506477/story.html.

17. Caring for and about those who serve: Work-life conflict and employee well being within Canada's Police Departments [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sprott.carleton.ca/wp-content/files/Duxbury-Higgins-Police2012_fullreport.pdf.

18. Only one in 10 police officers 'would recommend job' [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bbc.com/news/uk-33509208.

19. PFEW Pay and Morale Survey 2015 – Headline Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.policemag.co.uk/images/Pay_and_morale_survey_2015_130715.pdf – Режим доступу : http://www.canada.com/health/Canadian+police+officers+overworked+understaffed+stressed+survey/6506477/story.html.

20. *Bosold C., Ohlemacher T., Kirchberg W. Lauterbach O.* Polizei im Wandel. Das Erhebungsinstrument der standardisierten Befragung der Vollzugsbeamtinnen und – beamten der niedersдchsischen Polizei, 2001. – 136 p.

21. Studie zur Berufszufriedenheit in der Bundespolizei [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p110402/$file/StrohmeierStudie.pdf.

22. So frustriert sind unsere Polizisten [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.bild.de/politik/inland/polizei/neue-studie-so-gefrustet-sind-unsere-polizisten-17316420.bild.html.

23. Болгарские полицейские – бедные, больные и с низкой мотивацией [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://peopleandcountries.com/thread-1286-1-1.html.

24. *Krejuн P., Kvapil J., Semrбd J.* The relation between job satisfaction, job frustration and narcissism and attitudes towards professional ethical behavior among police officers [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ncjrs.gov/policing/rel461.htm.

25. *Arin S.* Understanding the factors influencing job satisfaction of crime scene investigators in Turkey. A Dissertation, 2015. – 125 p.

26. *Tomaevi N., Seljak J., Aristovnik A.* Factors Influencing Employee Satisfaction in the Police Service: The Case of Slovenia // Personnel Review – 2014. – Vol. 43. – No. 2 (2014). – P. 209–227.

27. Longitudinal Analysis of Job Satisfaction in the Slovenian Police Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://mpra.ub.uni-muenchen.de/62107/1/MPRA_paper_62107.pdf.

28. Доповідна записка начальника Головного штабу МВС України Вербенського М.Г. про запровадження нових критеріїв оцінки діяльності органів внутрішніх справ України від 07.10.2014 № 41595.

29. *Brzezniak A., Chmielewska A., Firsiuk M., Furgasa B., Kubik J.* Satysfakcja z pracy policjantyw i pracownikyw cywilnych Policji – opinie o sytuacji i warunkach pracy oraz kondycji materialnej // Satysfakcja z pracy policjantyw i pracownikyw cywilnych Policji – opinie o sytuacji i warunkach oraz kondycji materialnej. – Szczytno, 2011. 524 p.

30. *Brzezniak A., Chmielewska A., Lesiak M.* Satysfakcja z pracy policjantyw i pracownikyw policji - raport z badania. – Warszawa, 2012. – 260 p.

31. Реформування ОВС України: оцінки та позиції працівників міліції // Концептуальні підходи до реформування органів внутрішніх справ як складової правоохоронної системи та сектору безпеки і оборони України. Інформаційно-аналітичні матеріали до Круглого столу "Концептуальні підходи до реформування МВС у контексті загальнонаціонального плану реформ" 16 квітня 2015р. – К. : Центр Разумкова, 2015. – С. 42–56.

Отримано 27.10.2015

УДК 343.2.03:351.73

В.В. Ткаченко,
доктор історичних наук, професор
Т.В. Волощук

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ

У статті проаналізовано сучасний стан порушень трудових прав людини в Україні, причини та умови існування цього явища. Проводиться юридичний аналіз об'єктивних та суб'єктивних ознак злочинів, які передбачають відповідальність за порушення законодавства про працю.

Ключові слова: *трудові права, незаконне звільнення, грубе порушення законодавства про працю, особистий мотив, грубе порушення угоди про працю, конституційні трудові права, право на працю, умови праці.*

В статье проанализировано современное состояние нарушений трудовых прав человека в Украине, причины и условия существования этого явления. Проводится юридический анализ объективных и субъективных признаков преступлений, предусматривающих ответственность за нарушение законодательства о труде.

Ключевые слова: *трудовые права, незаконное увольнение, грубое нарушение законодательства о труде, личный мотив, грубое нарушение соглашения о труде, конституционные трудовые права, право на труд, условия труда.*

Paper analyzes the current state of the labor violations of human rights in Ukraine, causes and conditions for the existence of this phenomenon. Legal analysis of objective and subjective elements of crime, providing for liability for violation of labor legislation is carried out.

Keywords: *labor rights, illegal dismissal, gross violation of labor legislation, personal motivation, gross violation of the agreement on labor, constitutional labor rights, the right to work, working conditions.*

У статті 3 Конституції України проголошено найвищою соціальною цінністю людину, її права та свободи, а визнання, дотримання і захист прав і свобод людини та громадянина – обов'язком держави. Найважливішими серед соціально-економічних прав і свобод людини та громадянина є трудові права.

Найпоширенішими порушеннями законодавства про працю виявилися незаконна невиплата заробітної плати та незаконне звільнення працівника з роботи. Загальна сума невиплаченої заробітної плати робітникам станом на 1 січня 2016 р. склала 1,88 млрд грн. Порушення зазначених найважливіших соціально-економічних прав людини практично унеможливлюють або значною мірою обмежують реалізацію усіх інших прав і свобод людини та громадянина. Відсутність роботи, засобів до існування перетворює людину як одного з членів суспільства на супротивника цього суспільства.

З іншого боку, у розвинутих країнах Європи та Америки вже давно спостерігається переосмислення трудових відносин: від протистояння до відносин соціального партнерства. Це, у свою чергу, зумовлює наявність не протилежних, а обопільних інтересів роботодавця і робітника, а також тенденцій до лібералізації

трудових відносин, що виявляється в обмеженні функцій держави з цих питань та розширенні повноважень роботодавця та робітника.

Формування нового ринку праці й поява нових його учасників в особі роботодавців різних організаційно-правових форм та видів власності зумовили значне погіршення стану дотримання законності у сфері трудових відносин, поширення злочинних порушень у цій галузі. На жаль, офіційні статистичні дані не відображають той негативний стан, який склався в трудових відносинах на цей час. Певною мірою це пояснюється недосконалістю наявних кримінально-правових норм, а також високою латентністю цього виду злочинів.

Прийняття нового Кримінального кодексу, а також новий погляд на формування та існування ринку праці зумовили необхідність теоретичного осмислення підстав кримінально-правової заборони порушень законодавства про працю. Поряд з цим, чинне кримінальне законодавство стосовно цієї проблеми потребує детального аналізу як окремих науково-теоретичних положень норм про відповідальність за порушення трудових прав людини, так і судово-слідчої практики їх застосування.

Проблемам кримінальної відповідальності за злочинні порушення трудових прав людини приділялася певна увага у працях таких вчених: П.П. Андрушко, В.І. Антипов, В.І. Борисов, М.С. Брайнін, І.П. Лановенко, Ю.Б. Мельникова, П.І. Орлов, В.І. Павликівський, О.Б. Сахаров та ін.

Запропонована робота полягає в комплексній розробці та конкретизації загальнотеоретичних положень щодо питань кримінальної відповідальності за посягання на трудові права людини.

Одними із основних причин порушення трудових прав людини є відсутність у працівників і самих роботодавців, призначених ними керівників підприємств та їх заступників достатніх правових знань, а також і іноді небажання з боку роботодавця дотримуватися чинного законодавства. Останніх спонукає до порушення прав працівників бажання отримати більші ніж зазвичай прибутки.

Відповідно до пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України "Засади цивільно-правової відповідальності" діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них, визначаються виключно законами України.

Залежно від галузі, до якої належить юридична відповідальність, її поділяють на види. Основними видами юридичної відповідальності є кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та матеріальна відповідальність. Крім них, у науковій літературі також виділяють цивільну відповідальність, фінансову відповідальність, конституційну та міжнародно-правову відповідальність. Проте останні до законодавства про працю та відповідальності за його порушення мають опосередковане відношення.

Отже, відповідно до ст. 265 Кодексу законів про працю України будь-який роботодавець, керівник підприємства чи інша особа, винна в порушенні трудових прав людини, нестиме відповідальність згідно з чинним законодавством. Найхарактернішими прикладами порушень трудового законодавства є незаконне звільнення працівників, несвоєчасна виплата заробітної плати, недотримання правил охорони праці, невиконання зобов'язань за колективними договорами, перешкоджання законній діяльності професійних спілок (зазвичай шляхом змушування їх членів щодо надання згоди на звільнення того чи іншого працівника).

Суб'єктами відповідальності за такі порушення можуть бути власники підприємств, керівники, їх заступники, керівники структурних підрозділів, а також інші посадові особи, що безпосередньо відповідають за дотримання порушених

правил і норм. При цьому необхідно мати на увазі, що перераховані види юридичної відповідальності несуть у кожному конкретному випадку саме ті посадові особи, які безпосередньо винні в порушенні законодавства про працю.

Як зазначено вище, виключно законами визначаються діяння, які є злочинами, адміністративними та дисциплінарними правопорушеннями, а також відповідальність за них, в тому числі і в галузі трудового права.

Враховуючи це та керуючись рішенням Конституційного Суду України від 30.05.2001 № 7-рп/2001, можна стверджувати, що зазначені питання не можуть бути предметом регулювання підзаконними нормативно-правовими актами.

За порушення трудового законодавства посадові особи несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність.

Щодо кримінальної відповідальності то, зокрема, у частині першій статті 172 Кримінального кодексу України установлено кримінальну відповідальність за незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів, а також за інше грубе порушення законодавства про працю.

Звичайно, факт звільнення з особистих мотивів установити дуже важко – можна тільки підозрювати, що звільненню того чи іншого працівника сприяли особисті мотиви посадової особи. Така підозра ґрунтується не лише на конкретних документах, а й на поясненнях працівників роботодавця.

Поняття "грубе порушення законодавства про працю" охоплює випадки порушень, які поставили працівника в скрутне становище або погіршили його умови праці, що призвело до порушення конституційних прав або законних інтересів працівника. Зокрема, грубим порушенням законодавства про працю є умисна невидача працівникові при звільненні трудової книжки (наприклад, до підписання ним акту передачі товарно-матеріальних цінностей, які йому було передано на зберігання або для використання у виробництві), що стало перешкодою для його подальшого працевлаштування. Підписати всі документи, пов'язані з виконанням трудових обов'язків, роботодавець має щонайпізніше в останній робочий день працівника. До грубих порушень законодавства про працю належать запровадження роботодавцем продовженого робочого дня або встановлення понаднормових робіт, залучення до робіт зі шкідливими чи важкими умовами праці; необґрунтована відмова в укладенні трудового договору чи така відмова, яка містить ознаки дискримінаційного характеру (ст. 21 КЗпП України) й інші аналогічні порушення законодавства про працю.

Міністерство праці та соціальної політики України у своєму листі від 20.12.2001 № 06/2-4/169 зазначило, що будь-яке незаконне звільнення є грубим порушенням законодавства про працю, а під іншим грубим порушенням законодавства про працю слід розуміти будь-яке інше, крім незаконного звільнення з роботи, яке значним чином порушило чи могло порушити право громадянина на працю.

Усі наведені порушення законодавства про працю караються штрафом від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, або виправними роботами на строк до двох років, а ті самі порушення, якщо вони вчинені повторно, або щодо неповнолітнього, вагітної жінки, одинокого батька, матері або особи, яка їх замінює і виховує дитину віком до 14 років або дитину-інваліда, караються штрафом від трьох тисяч до п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років, або виправними роботами на строк до двох років, або арештом на строк до шести місяців.

Слід зазначити також, що судам у кожному конкретному випадку і стосовно кожного підсудного необхідно неухильно дотримуються вимоги ст. 65 КК України щодо загальних засад призначення покарання, оскільки саме через них реалізуються принципи його законності, справедливості, обґрунтованості та індивідуалізації.

Треба звернути увагу, що кримінальна відповідальність за грубе порушення законодавства про працю настає за умисне посягання на загальні умови праці, але таке посягання не створює небезпеки для життя чи здоров'я працівника. Саме ця ознака й відрізняє злочин, відповідальність за який передбачена в статті 172 КК України, від злочинів, відповідальність за які встановлена статтями 271–275 КК України (тобто за порушення правил безпеки в різних сферах виробництва). Особистий мотив посадової особи, наділеної правом укладання та розривання трудових договорів, може бути виражений у формі корисливості, помсти, особистої неприязні чи як виявлення певних індивідуальних психологічних якостей, що спостерігалися при вчиненні дій, які призвели до порушення законодавства про працю.

Також одним із поширених випадків грубого порушення трудового законодавства є використання приватними підприємцями (фізичними особами) праці найманих працівників, з якими у встановленому законом порядку трудові договори не укладались та у відповідних державних органах не реєструвались, що, у свою чергу, призводило до завдання державним інтересам збитків, пов'язаних із несплатою податкових платежів, обов'язкових платежів до Пенсійного фонду України, до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування з тимчасової непрацездатності.

У статті 173 КК України передбачено кримінальну відповідальність за грубе порушення службовою особою підприємства незалежно від форми власності, а також громадянином – суб'єктом підприємницької діяльності або уповноваженою ним особою угоди про працю. При цьому порушення роботодавцем умов трудового договору вважається злочином, якщо воно здійснене шляхом обману (тобто введенням працівника в оману через повідомлення йому неправдивих відомостей чи неповідомлення йому певних відомостей щодо умов його праці при укладенні трудового договору), зловживання довірою або примусом до виконання роботи, не обумовленої трудовим договором, яке може виявлятися в застосуванні до працівника насильства чи погроз щодо заподіяння шкоди інтересам працівника (наприклад, звільнення з роботи, ненадання щорічної відпустки, позбавлення заробітної плати або її частини тощо). Зазначений злочин відповідно до частини першої статті 173 КК України карається штрафом до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до п'яти років або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до двох років.

Кримінальну відповідальність передбачено і за невиплату заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат. Так, відповідно до частини 1 статті 175 КК України безпідставна невиплата заробітної плати та інших установлених законом виплат працівникам більше ніж за один місяць, вчинена роботодавцем умисно, карається штрафом від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або позбавленням волі на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Безпідставною й умисною невиплатою заробітної плати та інших установлених законодавством виплат може вважатися їх невиплата (одному чи кільком

працівникам, а також повністю чи частково) за наявності коштів і відсутності об'єктивних причин для невиплати або їх витрачання на інші цілі. Однак посадова особа звільняється від кримінальної відповідальності, якщо до притягнення до кримінальної відповідальності нею здійснено виплату заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої встановленої законом виплати громадянам.

Також кримінальним законодавством передбачено відповідальність за умисне перешкоджання законній діяльності професійних спілок (ст. 170 КК), перешкоджання законній професійній діяльності журналістів (ст. 171 КК) та примушування до участі у страйку або перешкоджання участі у страйку (ст. 174 КК). Крім того, Кримінальним кодексом України (ст. 271–275) передбачена відповідальність за порушення правил безпеки в різних сферах виробництва.

Отже, зрозуміло, що інтереси роботодавця та найманого працівника не завжди збігаються – як правило, кожен з них прагне при якомога менших витратах власних ресурсів (грошових, фізичних чи інтелектуальних зусиль) отримати якомога більше прибутків один від одного. Між тим, і роботодавець, і найманий працівник повинні усвідомлювати необхідність безумовного дотримання вимог законодавства про працю та вживати необхідних заходів щодо забезпечення виконання в повному обсязі покладених на них обов'язків, інакше залежно від виду та тяжкості правопорушення вони будуть притягнуті до дисциплінарної, адміністративної або ж кримінальної відповідальності.

Здійснювати контроль за дотриманням законів та інших нормативно-правових актів з питань трудової діяльності має держава (адже саме вона встановлює правила поведінки роботодавців та працівників на ринку праці) – зокрема, ця функція згідно з Положенням про Державну інспекцію України з питань праці, затвердженим Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 386/2011, покладена на Державну інспекцію України з праці, інспектори якої з метою захисту трудових прав працівників проводять відповідні перевірки роботодавців.

Також автори наголошують на доцільності зміни чинної норми ч. 1 ст. 172 КК України та пропонують викласти її в такій редакції:

"1. Незаконне звільнення працівника з роботи з особистих мотивів чи у зв'язку з повідомленням ним про порушення вимог Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" іншою особою, а також невидача наказу про звільнення і/чи невидача трудової книжки працівнику, який хоче звільнитися з роботи у встановленому законом порядку, незаконне переведення на іншу роботу чи істотні зміни умов праці, ненадання щорічної чи додаткової відпустки або систематичне не надання вихідних днів чи перерви для відпочинку і харчування, незаконне притягнення працівника до матеріальної відповідальності, порушення порядку розгляду трудових спорів, інше умисне порушення конституційних трудових прав людини, –

Караються <...>".

Автори вважають, що внесення зазначених змін до Кримінального кодексу України дасть більш чітке визначення поняттю "інше грубе порушення законодавства про працю" та сприятиме забезпеченню однозначного застосування кримінального закону в слідчій та судовій практиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Академічний тлумачний словник української мови: в 11 т. – Т. 7. – К. : Наукова думка, 1976. – 723 с.

2. *Прокопенко В.І.* Трудове право України : підручник / В.І. Прокопенко. – [3-тє вид., перероб. та допов.]. – Х. : Консум, 2002. – 528 с.

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

4. Кодекс законів про працю: Закон України від 10.12.1971 № 322- VIII // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1971. – № 50. – Ст. 375.

5. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04. 2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

6. Щодо відповідальності за незаконне звільнення працівника з роботи : Лист Міністерства праці та соціального захисту населення України від 20.12.2001 № 06/2-4/169 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua-info.biz/legal/basele/ua-xmtbgt.htm.

7. У справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства "Всеукраїнський Акціонерний Банк" щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) : Рішення Конституційного суду України 30.05.2001 № 7-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01.

8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці : Закон України від 28.12.2014 № 77-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// zakon5. rada.gov.ua/laws/show/77-19.

Отримано 16.10.2015

УДК 343.2.033](477)

П.П. Підюков,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України
О.М. Юрченко,
доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України
Я.Ю. Конюшенко,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу НАВС,

ТЕРОРИЗМ ЯК НАЙНЕБЕЗПЕЧНІШИЙ ПРОЯВ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ В УКРАЇНІ ТА ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ПОСИЛЕННЯ БОРОТЬБИ З НИМ

Стаття присвячена актуальній проблемі протидії тероризму. Важлива увага приділяється удосконаленню вітчизняного законодавства щодо посилення боротьби з ним та відповідальності за його фінансування.

Ключові слова: *тероризм, терористичні організації, організована злочинність, боротьба з тероризмом, відшкодування шкоди.*

Статья посвящена актуальной проблеме противодействия терроризму. Важное внимание уделяется совершенствованию отечественного законодательства по усилению борьбы с ним и ответственности за его финансирование.

Ключевые слова: *терроризм, террористические организации, организованная преступность, борьба с терроризмом, возмещение вреда.*

Paper is devoted to the problem of combating terrorism. Close attention is paid to the improvement of national legislation to strengthen the fight against it and the responsibility for its funding.

Keywords: *terrorism, terrorist organizations, organized crime, terrorism, reparation.*

Тероризм, поява та еволюція якого протягом декількох десятиріч кінця минулого – початку нинішнього тисячоліть спостерігалися в тих чи інших країнах світу, останнім часом стає характерним і дедалі більш відчутним чинником дестабілізації українського суспільства та криміногенної ситуації в нашій державі, створюючи подекуди реальну загрозу її національній безпеці.

Низка терактів, що відбулися за майже два минулих роки в Донецькому, Луганському й інших регіонах, Одесі, Харкові, нещодавні терористичні прояви навіть у столиці України, що сколихнули всю світову спільноту, не змогли не стурбувати керівництво держави і українську громадськість змусили правоохоронну систему і науковий потенціал країни зосередити увагу і ретельно вивчити ситуацію, всебічно дослідити їх соціально-правову природу, визначити їх причини, коло злочинних кланів і угруповань, всіх тих, хто стоїть за цими злочинами, організовує їх, хто фінансує терористичну загрозу в Україні, та вжити адекватних заходів щодо їх попередження, протидії та ефективного стосовно них реагування.

На думку авторів цієї публікації, її матеріали допоможуть науковцям і практикам не тільки відповісти на окреслені питання, а й визначити шляхи щодо виправлення становища та змінити ситуацію на краще.

Варто, по-перше, констатувати той факт, що тероризм до цього часу поки ще не був предметом комплексного наукового дослідження як один із небезпечних проявів (різновидів) організованої злочинності. Він традиційно вважався різновидом політичної злочинності, а з урахуванням того, що його правова природа нерідко містила економічні, релігійні та інші складові, це зумовлювало дослідження тероризму в контексті кримінології, кримінотеології та інших галузей сучасної правової науки. Втім, у зарубіжній науковій літературі вже переконливо доведено і світовою правоохоронною практикою підтверджено, що безпосередні виконавці терактів − це, як правило, "пішаки", звичайні "маріонетки", за якими стоять більш вагомі "фігури" і "ляльководи" − організовані злочинні організації і мафіозні клани (навіть якщо теракти вчиняються на релігійному ґрунті).

Це підтверджується і вітчизняною практикою знешкодження бандитських і диверсійно-терористичних груп, організованих злочинних угруповань (на прикладі викриття і знешкодження ОЗГ, очолюваного сином колишнього народного депутата від Партії Регіонів та губернатора Донецької області А. Близнюка, яке протягом 2014−2015 рр. фінансувало бойовиків-терористів "ДНР" і "ЛНР", незаконно реалізуючи державі державне ж вугілля, видобуте на захоплених терористами шахтах, та ряді інших прикладів).

По-друге, ще понад 20 років тому в міжнародному праві було закріплено поняття "фінансування терористичної діяльності". У прийнятій Організацією Об'єднаних Націй Декларації про заходи щодо ліквідації міжнародного тероризму (затверджена резолюцією 49/60 Генеральної Асамблеї ООН від 09.12.1994 року) було проголошено обов'язком країн-учасниць "утримуватись від організації терористичної діяльності, підбурювання до неї, сприяння її здійсненню, фінансування, заохочення чи проявлення терпимості до неї та прийняти належні практичні заходи щодо забезпечення того, щоб їхні відповідні території не використовувались для створення терористичних баз чи навчальних таборів для підготовки та організації терористичних актів, спрямованих проти інших держав та їх громадян".

У 1996 році ООН закликала всі держави світу (підпункт (1) пункту 3 Резолюції 52/210 Генеральної Асамблеї від 17 грудня 1996 року) "здійснити кроки з тим, щоб запобігати і протидіяти відповідними внутрішніми заходами фінансуванню терористів і терористичних організацій, незалежно від того, здійснюється таке фінансування прямо чи опосередковано через організації, які також мають або стверджують, що мають на меті благодійні, суспільні чи культурні, таким як цілі, або також залучені до заборонених видів діяльностей таких, як незаконне постачання зброї, незаконний обіг наркотиків та вимагання, включаючи викори-стання осіб з метою фінансування терористичної діяльності".

Майже рік потому в Резолюції 52/165 Генеральної Асамблеї ООН від 15 грудня 1997 року Організація Об'єднаних Націй знову закликала держави світу розглянути питання про здійснення заходів, передбачених у Резолюції 52/210 від 17 грудня 1996 року, та визнала за необхідне створення Спеціального Комітету по боротьбі з фінансуванням тероризму, а Резолюцією 53/108 Генеральної асамблеї від 08.12.1998 року − зобов'язала вже створений на той час цей Спеціальний Комітет розробити проект Міжнародної Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму, що мав би доповнити відповідні чинні міжнародні документи, зокрема, визначити, які саме діяння мають розглядатись як його фінансування.

Протягом менше року таку Конвенцію було розроблено, і вже 10 січня 2000 року вона була відкрита для підписання країнами в Нью-Йорку. У цьому важливому міжнародно-правовому документі вперше, поряд із визначенням переліку протиправних діянь, що мають розцінюватись як злочинне фінансування терористичної діяльності, було також окреслено три основних положення, обов'язкових для врахування в нормах національного законодавства країн-учасниць.

Перше з цих положень містило вимогу, щоб фінансування тероризму беззаперечно визнавалось у внутрішньодержавному законодавстві як кримінальний злочин.

Друге положення вимагало, щоб країни, які підпишуть вказану Конвенцію, забезпечили судові процеси щодо таких злочинних діянь.

Нарешті, третє положення зобов'язувало всі країни створити систему протидії терористичним актам.

У свою чергу, Рада Безпеки ООН Резолюцією 1373 від 28 вересня 2001 року визнала за необхідне, щоб держави на додачу до міжнародного співробітництва в боротьбі з тероризмом вживали додаткових заходів з метою запобігання та протидії на своїх територіях, з використанням усіх законних способів, фінансуванню та підготовки будь-яких актів тероризму, зобов'язавши всі країни світу:

а) запобігати й протидіяти фінансуванню терористичних актів;

б) ввести кримінальну відповідальність за навмисне надання чи збір засобів, будь-якими методами, прямо чи опосередковано, їх громадянам, або на їх територіях з намірами, щоб такі засоби використовувались, чи при усвідомленні того, що вони будуть використані для здійснення терористичних актів;

в) невідкладно заблокувати кошти та інші фінансові активи чи економічні ресурси осіб, які скоюють або намагаються скоїти терористичні акти, або беруть участь у здійсненні терористичних актів чи сприяють їх здійсненню; організацій, які прямо чи опосередковано перебувають у власності або під контролем таких осіб, а також осіб та організацій, що діють від імені або за вказівкою таких осіб;

г) утримуватись від надання у будь-якій формі підтримки − активної чи пасивної − організаціям або особам, причетним до терористичних актів, у тому числі шляхом запобігання вербуванню членів терористичних груп та ліквідації каналів постачання зброї терористам;

ґ) відмовляти в прихистку тим, хто планує, фінансує, надає допомогу або скоює терористичні акти, чи надає прихисток терористам і сприяє скоюваним ними злочинам;

д) не допускати, щоб ті, хто фінансує, планує, надає допомогу або вчиняє терористичні акти, використовували свою територію з цією метою проти інших держав або їх громадян;

е) забезпечувати, щоб будь-яка особа, яка бере участь у фінансуванні, плануванні, підготовці або здійсненні терористичних актів чи в підтримці терористичних актів, притягалася до судової відповідальності, й забезпечити, щоб, окрім будь-яких інших заходів щодо цих осіб, такі терористичні акти кваліфікувалися як серйозні кримінальні правопорушення у внутрішньодержавних законах і положеннях та щоб покарання належним чином визначалося небезпечністю таких терористичних актів;

є) надавати одна одній усіляку допомогу у кримінальному провадженні чи кримінальному переслідуванні, що мають стосунок до фінансування або підтримки терористичних актів, включаючи сприяння в отриманні наявних у них доказів, необхідних для такого переслідування.

Зазначені вище міжнародно-правові документи були імплементовані й отримали свій розвиток у національному законодавстві нашої країни.

Відповідно до ч. 1 ст. 258 (5) КК України, фінансуванням тероризму визначаються дії, вчинені з метою фінансового або матеріального забезпечення окремого терориста чи терористичної групи (організації), організації, підготовки або вчинення терористичного акту, сприяння вчиненню терористичного акту та створенню терористичної групи (організації).

Окрім цього, минулого року Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення" [1], який містить низку кримінальних норм, методики й механізми розв'язання наявних проблем у визначеній сфері, що через обмеженість обсягу друкованого матеріалу цієї публікації неможливо висвітлити, і це є окремою тематикою інших наукових досліджень.

Щодо ж сучасної вітчизняної науки, то проблема боротьби з фінансуванням тероризму залишається в ній поки що однією з найменш досліджених.

Лише в окремих наукових джерелах можна зустріти констатацію того, що "терористичні організації беруть активну участь в організованій злочинності, торгівлі наркотиками, зброєю, як правило, для здобуття грошей, необхідних їм для ефективного виконання політичних цілей" [2, с.188] або що "з початком нинішнього тисячоліття тероризм глобалізується, набуває дедалі більш конкретних і специфічних форм, спираючись на матеріальні бази" [3, с.73] чи щось подібне. Комплексні ж дослідження цієї проблеми на рівні наукових розробок і дисертацій наразі лише плануються.

Водночас особливої актуальності цей важливий напрям наукового аналізу і прогнозу набуває і через загальновідомі події та довготривалість антитерористичної операції на Сході України, наслідками яких стали захоплення терористами заручників, цивільних та військових об'єктів, загострення суспільно-політичної обстановки, масовані ракетно-артилерійські обстріли густонаселених районів Донецька, Маріуполя, інших населених пунктів Східного регіону країни [4, с. 3] та людські жертви, що неминуче й закономірно загострюють невідкладну необхідність виявлення й позбавлення осіб, пов'язаних із терористичною та сепаратистською діяльністю, джерел фінансування.

Тільки під час антитерористичної операції, за офіційними даними, втрачено більше 10 тис. бійців АТО і вдвічі більше − отримали поранення і каліцтва.

Останнім часом зафіксовано функціонування стійких каналів масового надходження у незаконний обіг з території проведення АТО найрізноманітнішого арсеналу вогнепальної зброї, вибухівки та вибухових пристроїв, що становить потенційну небезпеку для миру і спокою населення в інших регіонах країни [5, с.12].

Відомий вчений і практик у галузі забезпечення державної безпеки і протистояння терористичним загрозам В.В. Крутов небезпідставно наголошує на тому, що терор із засобів досягнення цілі перетворився на саму ціль; з'явилася філософія тероризму як самодостатнього явища; сучасний тероризм став, по суті, вже ідеологією, на якій зросло зовсім нове покоління терористів з іншим менталітетом, нерозумінням, несприйняттям чи ігноруванням будь-яких моральних обмежень у застосуванні насилля і позбавлене загальноморальних цінностей. При цьому головними причинами й витоками тероризму в Україні він ще на початку тисячоліття вбачав "наше соціально-економічне становище і ті

проблеми, які лежать в основі непростих відносин між суб'єктами господарювання", а першопричиною − "серйозне майнове розмежування" [6, с. 127].

Підкреслимо, що саме вказані складові, спотворені антиукраїнською пропагандою, прихованим агресивним ворожим настроєм до нашої країни з боку Росії й усілякою підтримкою нею донецько-луганських сепаратистів (військовою технікою, зброєю, живою силою та ін.) стали тим основним поштовхом як для початку терористичної агресії у східних регіонах України, так і подальшого її розвитку, дестабілізації ситуації, причому не лише в нашій державі, а й у країнах Східної Європи і навіть в усьому світі.

Під виглядом гуманітарної допомоги через пропускні пункти державного кордону України з дружньою колись Росією, підконтрольні бойовикам-сепаратистам, останнім регулярно надходять колони "автомобільних конвоїв" з озброєнням, боєприпасами і живою силою, поставляється немаркована бронетехніка тощо.

Як наголошує Президент України П.О. Порошенко, міжнародна коаліція на підтримку України має дати рішучу відсіч злочинам терористів, "посилити всі форми тиску на тих, хто їх спонсорує та всебічно підтримує. Будь-яка допомога бойовикам, постачання зброї, техніки й добре тренованої живої сили − хіба це не є підтримкою тероризму, наочною для всього світу?" [7, с. 2].

Зрозуміло, що подібна широкомасштабна допомога й довготривала підтримка розв'язаної донецько-луганськими бойовиками військової агресії вимагає від їх організаторів (тобто усіх тих прибічників сепаратистів, хто підтримує і фінансує терористичну діяльність останніх) постійних багатомільярдних витрат.

На підтримку цього свідчать і загальновідомі в світі далеко непоодинокі факти фінансового забезпечення терористичних акцій у США, Росії, Японії, на Близькому Сході, які вже висвітлювалися в літературі.

Так, щорічні надходження з Іраку на фінансування терористичної діяльності ісламських фундаменталістів шиїтської гілки Хезболлах (Ліван) сягають 100 млн доларів США.

Річний бюджет Хамас (ісламський рух опору, Палестина) оцінюється в 30 млн американських доларів.

Ірландські терористи з ІРА витрачають на свої потреби в середньому 12 млн доларів за рік.

Доходи терористичної секти "Аум Сенріке" на момент здійснення хімічної атаки в токійському метро (Японія, 1995 рік) складали майже 100 млрд єн.

Фінансування організації сепаратистів ЕТА ("Країна басків і волі", Іспанія) становить щорічно близько 1,5 млрд песет.

Тільки особистий статок організатора, ватажка і основного спонсора міжнародного тероризму Осами Бен Ладена обчислюється 300 млн доларів США.

Тому і невипадково, що, наприклад, після кривавого теракту в Нью-Йорку (США), що стався 11 вересня 2001 року, одним із основних напрямів контртерористичного удару американських спецслужб стали відомі їм фінансові мережі терористичних організацій (тільки протягом перших трьох місяців поспіль, ними було заблоковано активи останніх, розміщені в банках США, на суму близько 33 млн доларів).

Поряд із цим, міжнародна практика переконливо доводить те, що в умовах розвитку світових інформаційних, фінансових, транспортних та інших ресурсів, насиченості індустріальних регіонів і мегаполісів небезпечними виробництвами, стратегічними об'єктами і спорудами розгалуженими системами життєзабезпечення тощо, збитки, спричинені терористичними акціями, є набагато масштабнішими.

Так, внаслідок згаданого теракту в Нью-Йорку за різними оцінками фахівців, було спричинено збитків у розмірі понад 95 млрд доларів США. Ще більшими вони здаються нам очікуваними від довготривалої терористичної агресії на Сході нашої держави, під час якої майже щодня гинуть ні в чому не повинні люди, жінки і діти, зруйновано інфраструктуру багатьох населених пунктів й великих індустріальних міст, помешкань громадян, значна частина яких змушена залишати рідні оселі й робочі місця, переривати навчання, рятуючись від терористичної навали.

Отже, вважаємо, що в чинному вітчизняному законодавстві, яке регламентує боротьбу з тероризмом і його фінансуванням, має бути передбачене обов'язкове відшкодування всіма їх суб'єктами (солідарна відповідальність) у повному обсязі завданих державі та жертвам їх протиправних дій матеріальних і моральних збитків.

Тому доцільно внести відповідні зміни до ст. 258 і ст. 258 (5) КК України, визначивши це у санкціях вказаних норм.

У такому ж форматі, здається, має бути допрацьований Розділ VIII Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення", яким передбачена відповідальність за порушення вимог законодавства у цій сфері.

Навряд чи можна вважати достатнім закріплений у його ст. 27 обов'язок відшкодування шкоди, заподіяної юридичній або фізичній особі, лише "незаконними діями державних органів внаслідок здійснення ними заходів щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом або фінансуванню тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення", що має відшкодовуватись з Державного бюджету України в установленому порядку.

Наша позиція ґрунтується і цілком відповідає міжнародно-правовим нормам щодо відшкодування та компенсацій жертвам насильницьких злочинів, прийнятим протягом 1985–2004 років.

До речі, у розрізі їх вимог наприкінці минулого – початку нинішнього століть було підготовлено й подано до Верховної Ради України цілий ряд законопроектів, але жоден з них, на жаль, не був розглянутий і прийнятий як закон [8, с. 350]. Серед них залишається поки що без реалізації і запропонований спосіб (механізм) відшкодування шкоди потерпілим від злочинів особам (за рахунок коштів Державного бюджету України), широко запроваджений і достатньо апробований у цивілізованих країнах світу.

Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що врахування і реалізація запропонованих нами пропозицій сприятимуть активізації й більш успішній протидії тероризму та його фінансуванню, а посилення відповідальності за них та забезпечення її незворотності значно підсилять правову профілактичну функцію у зазначених вище нормах КК України, утримуючи потенційно схильних до таких злочинів осіб від протиправної поведінки, що може стати також і відповідним орієнтиром для подальшого розвитку міжнародного законодавства з висвітленої проблематики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2014. – № 50/51 – С. 2057.

2. *Лов'як О.О.* Законодавчі засади створення системи правових заходів щодо мінімізації наслідків терористичної діяльност / О.О. Лов'як // Управлінські, правові та психологічні аспекти запобігання масовим порушенням громадського порядку і проявам тероризму : збірник матеріалів

міжнародної науково-практичної конференції (26–28 червня 2008 р., м. Київ). –УВПД ГШ МВС України, 2009. – С. 186–193.

3. *Яманук Л.* Тероризм в глобалізації / Л. Яманук // Управлінські, правові та психологічні аспекти запобігання масовим порушенням громадського порядку і проявам тероризму : збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції (26–28 червня 2008 р., м. Київ). – Київ : УВПД ГШ МВС України, 2009. – С. 73–76.

4. *Коваленко С.* Маріуполь : атака на людяність // Моменти. – 2015. – № 1. – С. 3.

5. *Торгоненко А.* "Зброя та вибухівка" : підсумки підбито / А. Торгоненко // Іменем Закону. – 2015. – № 11 (5956). – С. 12.

6. *Крутов В.В.* Від патріотичного виховання боротьби з тероризмом... до недержавної системи національної безпеки / В.В. Крутов. – К. : Видавництво "Преса України", 2009. – 592 с.

7. *Порошенко П.* Ми захистимо нашу свободу / П. Порошенко // Моменти. – 2015. – № 1 – С. 2.

8. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар: у 2 т. / О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, Є.П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, А.В. Портнова. – Т. 1. – Х. : Право, 2012. – 768 с.

Отримано 24.12.2015

УДК 343.232(477)

Г.В. Федотова,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВИМОГ ПРИНЦИПУ ГУМАНІЗМУ В ПРОЦЕСІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОСТУПКУ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті розглядаються основні підходи до принципу гуманізму у кримінальному праві. Актуалізується питання щодо гуманізації кримінального права шляхом запровадження нового інституту кримінальних проступків. Наголошується на обов'язковому формуванні чіткого механізму запровадження кримінального проступку, який стане підставою для змін у кримінально-правовій ідеології, що вплине на правосвідомість громадян, сформує та закріпить в них почуття довіри до влади і правової захищеності.

Ключові слова: *гуманізм, гуманізація, принцип гуманізму, кримінальне право, кримінальний проступок*

В статье рассматриваются основные подходы к принципу гуманизма в уголовном праве. Актуализируется вопрос относительно гуманизации уголовного права путем введения нового института уголовного проступка. Отмечается обязательное формирование четкого механизма введения уголовного проступка, что послужит основанием для изменения уголовно-правовой идеологии, которая повлияет на правовое сознание граждан, сформирует и закрепит у них чувство доверия к власти и правовой защищенности.

Ключевые слова: *гуманизм, гуманизация, принцип гуманизма, уголовное право, уголовный проступок.*

Paper deals with main approaches to the principle of humanism in the criminal law. It highlights the issue regarding the humanization of criminal law by introducing a new institution of the criminal offense. Mandatory formation of a clear mechanism for the introduction of a criminal offense, which would be the basis for changes in the criminal-legal ideology, which affect the legal consciousness of citizens, form and consolidate their sense of trust in the authorities and the legal security.

Keywords: *humanism, humanization, principle of humanism, criminal law, criminal offense.*

За сучасних умов розвитку та вдосконалення національної правової системи України одним з основних і загальноприйнятих принципів правотворення визначається принцип гуманізму. Значення гуманістичних ідей для національної правової системи не викликає сумніву, оскільки вказаний принцип втілено на конституційному рівні та регламентовано ст. 3 Конституції України, відповідно до якої людина, її життя, честь і гідність, недоторканність і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Істотного значення принцип гуманізму набуває й у науці кримінального права.

У юридичній літературі значна увага принципу гуманізму кримінального права приділялася у працях В.О. Гацелюка, В.Є. Кващиса, С.Г. Келіна, Т.В. Кленова, Ю.Ю. Коломієць, В.М. Кудрявцева, В.В. Мальцева, В.О. Тулякова, В.Я. Тація, М.І. Хавронюка, Л.Ю. Тімофєєвої, О.О. Книженко, В.М. Поповича, В.Б. Дацюка та ін..

Загалом гуманізм – складне, багатозначне явище, представлене в багатьох смислових значеннях. Термін "гуманізм" (від лат. *humanus* – людський, людяний) ввів у науковий обіг у 1808 році німецький педагог Ф. Нітхаммер, який вкладав у це слово вищу, самодостатню і самопізнавальну значимість людини і характеризував як антилюдське все, що сприяє відчуженню людини і її самовідчуженню [2, с. 9]. У найбільш узагальненому виді гуманізм – це філософський, етичний і природно-правовий принцип, який надає людині статусу цінності [3, с. 74].

У розвитку гуманізму особливу роль відіграють три історичних періоди – античність, епоха Відродження і капіталізму [4, с. 217].

В античній філософській спадщині виокремлюється декілька концептуальних положень, які тією чи іншою мірою послужили основою для формування концепції гуманізму в подальшому. Перш за все, це положення про те, що людина може мати незалежні і самостійні судження, якими вона керується у своєму житті і, відповідно, людина може бути вище від усіх загальноприйнятих правил, традицій, думок. У період Середньовіччя гуманістичні погляди розроблялися в рамках релігійних вчень. В епоху Відродження гуманізм стає ідейною основою всіх форм духовної культури.

Таким чином, на початку виникнення гуманістичного руху його основні ідеї сформовано у сферах релігійності, духовності та культури. В подальшому провідними ідеями такого руху було охоплено всі сфери життя, у тому числі і різних галузей права.

Особливе значення гуманізм має і для функціонування права. Принцип гуманізму – одна з найважливіших ціннісних характеристик цивілізованого суспільства, який визначає благо людини, її право на свободу, щастя, виявлення своїх здібностей критерієм прогресивності соціальних інститутів.

Дуже часто у правовій доктрині зустрічається схоже та близьке за змістом до поняття "гуманізм", але різне за значенням поняття – гуманність". Гуманність – це система установок особистості стосовно людини, групи людей, живої істоти, обумовлена моральними нормами і цінностями, представлена у свідомості переживаннями жалю і реалізована у спілкуванні і діяльності в актах сприяння чи допомоги. Таким чином, розглянуті поняття слід розрізняти і визначати "гуманність" як любов, увагу до людини, а під "гуманізмом" розглядати визнання цінності людини як особистості, її права на вільний розвиток [5, с. 147].

У науці кримінального права принцип гуманізму традиційно полягає у визнанні цінності людини (не тільки особи, яка вчинила злочин, а насамперед потерпілого). Натомість законодавчого закріплення принципу гуманізму в положеннях Кримінального кодексу України немає, на відміну від норм Кримінальних кодексів Республіки Молдови, Російської Федерації, Таджикистану, Азербайджанської Республіки, Республіки Вірменія тощо. Крім того, принцип гуманізму визначено у главі 1 Модельного Кримінального кодексу для країн Співдружності Незалежних Держав (СНД), який слугує для забезпечення фізичної, психологічної, матеріальної, екологічної та іншої безпеки людини і викладено таким чином: "Особі, яка вчинила злочин, має бути призначено покарання чи інший захід кримінально-правового впливу, необхідний і достатній для її виправлення та попередження нових злочинів. Покарання й інші заходи

кримінально-правового впливу не мають на меті завдати фізичних страждань або приниження людської гідності" [6]. Отже, відсутність закріплення принципу гуманізму у нормах Кримінального кодексу не впливає на сутнісний зміст і форму його прояву в кримінальному праві. Хоча в наукових колах існують різні погляди стосовно цього питання. На думку Н.А. Бєляєва [7, с. 73], В.В. Мальцева [8, с. 233], Г.В. Гацелюка [9, с. 101], принцип гуманізму потребує законодавчого закріплення, оскільки це, у свою чергу, вплине на суб'єктів кримінальних правовідносин, нормативно підтвердить принципову сутність кримінального права; забезпечить закріплення поняття цього принципу і межі його застосування; визначить моральну змістовність права. Право не пов'язане з мораллю, втрачає характерну для нього легітимність. І.А. Кузнецова підтримує законодавче закріплення принципів, у тому числі принципу гуманізму, наголошуючи на тому, що "Принципи кримінального права як основні ідеї правосвідомості, маючи стійкий характер, утворивши систему керівних початків кримінального закону, наповнили своїм змістом кримінальне законодавство. Їх чітке фіксування забезпечує єдність і узгодження правової системи, виконання кримінального законодавства і є основними критеріями адекватності кримінально-правових норм їх соціальним реаліям" [10, с. 19].

Зустрічаються і протилежні точки зору на це питання: так, Н. Крісті вважає, що для здійснення зворотного впливу принципу гуманізму, для обмеження суддівського розсуду, забезпечення реалізації принципу законності достатньо тих його проявів, які вже є в кримінальному кодексі України та інших джерелах права [11, с. 124].

У кримінально-правовій літературі превалює думка про те, що гуманізм у кримінальному праві поширюється однаковою мірою як на особу, що вчинила злочин, так і на потерпілого, свідка тощо. На думку С.І. Улезько та М.Б. Смоленського, випливають два аспекти розгляду цього принципу: перший з них полягає в забезпеченні безпеки членів суспільства від злочинних посягань, другий пов'язаний з гуманним ставленням до винних при реалізації норм, що передбачають відповідальність за вчинені ними злочинні діяння [12, с. 12]. М.О. Момот наголошує на сприянні принципу гуманізму вирішенню парадоксу "співмірності" щодо захисту інтересів постраждалої сторони (наприклад, потерпілого) шляхом надання винному можливості, випробувавши страждання (морального характеру), виправитися, стати законослухняним членом суспільства [13, с. 25]. Таким чином, гуманізм правових приписів виражається в тому, що вони гарантують будь-якій особі, яка вступає до кримінальних правовідносин, таке: ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше, як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановленому законом; ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню; кожна людина має право на захист, на справедливий і відкритий розгляд справ компетентним, незалежним і неупередженим судом; усі особи, позбавлені волі, мають право на гуманне поводження і повагу їх гідності тощо.

Водночас, виходячи з того, що розбудова правової держави потребує удосконалення правової системи, гуманізація кримінально-правової політики повинна відбуватись шляхом:

– скорочення кола осіб, які підлягають кримінальній відповідальності;

– обмеження заходів, що застосовуються до осіб, які вчиняють кримінальні правопорушення, лише мінімально необхідними та достатніми для досягнення цілей їх виправлення та превенції;

– розробки та впровадження альтернативних кримінальному покаранню заходів впливу.

Вирішенню зазначених питань допоможе запровадження інституту кримінального проступку у кримінальне право України. Першими кроками щодо введення до правової системи зазначеного інституту стало підписання Президентом України Указу "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів" від 8 квітня 2008 року № 311/2008 та введення в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року про схвалення Концепції реформування кримінальної юстиції України (далі – Концепції).

Відповідно до Концепції кримінальними (підсудними) проступками пропонується визначати окремі діяння, що за Кримінальним кодексом України належать до злочинів невеликої тяжкості, та деякі діяння, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними за своєю суттю) [14].

Запровадження кримінальних проступків та включення до них деяких видів адміністративних правопорушень забезпечить:

– гарантування судового захисту прав особи у справах про кримінальне обвинувачення (щодо конфіскації майна, виправних робіт, короткострокового арешту тощо) на підставі вимог статті 6 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод;

– відсутність судимості (засуджена особа за вчинення кримінального проступку не матиме наслідком судимість, яка впливатиме на реалізацію в майбутньому цією особою своїх прав (на проходження державної служби тощо));

– наявність всіх процедурних прав і гарантій кримінального процесу;

– неможливість застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою.

Розслідування кримінальних проступків передбачено окремою скороченою процедурою у формі дізнання. Положення Кримінального процесуального кодексу передбачають ведення дізнання із прийняттям окремого Закону про кримінальні проступки.

У цьому аспекті важливим і дискусійним видається питання щодо визначення та розміщення норм, які б регламентували кримінальні проступки. На наш погляд, найлогічнішим та доцільним виглядає доповнення чинного Кримінального кодексу відповідними положеннями загального та особливого характеру, які б стосувалися кримінальних проступків. Прийняття окремого закону може спровокувати суспільне несприйняття, оскільки 90% Загальної частини Кримінального кодексу має бути продубльованим у положеннях нового закону.

Крім того, у більшості європейських країн різні види кримінальнокараних діянь розміщуються в єдиному кодифікованому акті – кримінальному кодексі.

Виходячи із завдань Кримінального кодексу України, які викладено у ст. 1, основним його завданням є правове забезпечення охорони прав та свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам, і це виступає головним аргументом гуманізації кримінального права шляхом запровадження інституту кримінального проступку в рамках Кримінального кодексу України.

Як бачимо, гуманізм, у першу чергу, – це моралістична позиція, що виражається у визнанні цінності людини як особистості, поваги до її гідності, основних прав, свобод та законних інтересів.

Україна повинна більш швидко рухатися шляхом розбудови суспільства, у якому гуманістичні ідеали мають посідати домінуюче місце у правовій системі, а принцип гуманізму – людяності, поваги до особистості та її гідності, стати безумовним імперативом, нормою кримінально-правової політики.

Запровадження інституту кримінального проступку – це сучасний механізм гуманізації кримінального законодавства, поштовх для розвитку не лише кримінального права, а й суміжних галузей права, важлива передумова для прийняття змін у кримінально-правовій політиці.

Чітко сформований механізм запровадження кримінального проступку забезпечить гуманізований кримінально-політичний курс, який поступово вплине на правосвідомість громадян, сформує та закріпить в них почуття довіри до влади і правової захищеності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України / Офіційне видання Верховної Ради України. – "ІВА" – 1996. – 117 с.

2. *Вершинина Е.М.* Непрерывное воспитание и гуманизация в системе образования – суть социально-экономического и духовного возрождения общества : Концепция / Е.М. Вершинина. – Х. : Регион-информ, 2004. – 430 с.

3. *Бачинін В.А.* Філософія права : словник / В.А. Бачинін, В.С. Журавський, М.І. Панов. – К. : Ін Юре, 2003. – 407 с.

4. Гуманізм і духовність / під ред. Й.М. Гаха. – Івано-Франківськ : ІМЕ, 2002. – 364 с.

5. *Келина С.Г.* Принципы советского уголовного права / С.Г. Келина, В.Н. Кудрявцев. – М. : Наука, 1988. – 176 с.

6. Модельный Уголовный кодекс стран СНГ от 17.02.1996 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://docs.cntd.ru/document/901781490.

7. *Беляев Н.А.* Уголовно-правовая политика и пути ее реализации / Н.А. Беляев. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1986. – 176 с.

8. *Мальцев В.В.* Принципы уголовного права и уголовного законодательства: система, содержание и нормативное выражение / В.В. Мальцев // Известия высших учебных заведений. Правоведение, 2003. – № 1. – С. 110–127.

9. *Гацелюк В.О.* Реалізація принципу законності кримінального права України (загальні засади концепції) / В.О. Гацелюк. – Л. : РВГДУВС, 2006. – 261 с.

10. *Кузнецова И.А.* Проявление принципа гуманизма в нормах уголовного права [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http:// sibac.info/sndex.php/2009-07-01-10-21-16/4687-2012-11-11-06-36-50.

11. *Кристи Н.* Пределы наказания / Н. Кристи. – М. : Прогресс, 1985. – 179 с.

12. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (с постатейними матеріалами и судебной практикой) / отв. ред. С.И. Улезько, М.Б. Смоленский. – Ростов-на-Дону : МарТ, 2002

13. *Момот М.О.* Діалектика справедливості та гуманізму в правотворчості / М.О. Момот // Право і суспільство. – 2010. – № 3. – С. 24–29.

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року "Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів" : Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008.

Отримано 14.10.2015

УДК 343.85

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

СУБ'ЄКТИ ПРОФІЛАКТИКИ "ЗАЧЕПІНГУ" ТА ТРАВМУВАННЯ ДІТЕЙ НА ОБ'ЄКТАХ ЗАЛІЗНИЦІ

У статті досліджено систему суб'єктів профілактики "зачепінгу" та травмування дітей на об'єктах залізниці. Встановлено, що, крім батьків або осіб, які їх замінюють, а також працівників у галузі залізничного транспорту, освіти, охорони здоров'я, відповідну роль у профілактиці "зачепінгу" відіграють уповноважені органи внутрішніх справ, засоби масової інформації та громадськість. Акцентовано увагу на тому, що ефективність такої профілактики залежить від того, наскільки тісно співпрацюють та взаємодіють між собою зазначені суб'єкти.

Ключові слова: *суб'єкти профілактики "зачепінгу" серед дітей на об'єктах залізниці, суб'єкти профілактики травмування дітей на об'єктах залізниці.*

В статье исследована система субъектов профилактики "зацепинга" и травмирования детей на объектах железной дороги. Установлено, что, кроме родителей или лиц, их заменяющих, а также работников в области железнодорожного транспорта, образования, здравоохранения, соответствующую роль в профилактике "зацепинга" играют уполномоченные органы внутренних дел, средства массовой информации и общественность. Акцентировано внимание на том, что эффективность такой профилактики зависит от того, насколько тесно сотрудничают и взаимодействуют между собой указанные субъекты.

Ключевые слова: *субъекты профилактики "зацепинга" среди детей на объектах железной дороги, субъекты профилактики травмирования детей на объектах железной дороги.*

In the article the system of subjects prevention of "train surfing" and injury to children on objects railway. It was established that in addition to parents or persons substituting them, as well as workers in the field of railway transport, education, health care, a role in the prevention of "train surfing" played by the competent authorities of the Interior, the media and the public. The attention that the effectiveness of this prevention depends on how closely cooperate and interact listed entities.

Keywords: *subjects prevention of "train surfing" among children on railway objects, subjects prevention of injury to children on objects railway.*

Питання профілактики травмування дітей на об'єктах залізниці тісно пов'язані із повсякденною діяльністю працівників у галузі залізничного транспорту, освіти, охорони здоров'я. Як уже відомо, в непоодиноких випадках травмування дітей на об'єктах залізниці є наслідками спроб "зачепінгу", який, у свою чергу, є правопорушенням у галузі транспорту, шляхового господарства і зв'язку. Відповідно до чинних нормативно-правових актів у сфері профілактики правопорушень серед дітей здійснення такої профілактики покладається на працівників кримінальної міліції у справах дітей (далі – КМСД). На підставі викладеного виникає питання щодо системи суб'єктів профілактики "зачепінгу" та травмування дітей на об'єктах залізниці.

Окремі аспекти, пов'язані із профілактикою правопорушень серед неповнолітніх на залізничному транспорті, досліджували такі вчені-юристи, як Д.В. Артем'єва, І.В. Ващенко, М.В. Грищенко, Н.В. Лесько, В.О. Мельников, С.Г. Поволоцька, К.М. Рудой та інші.

Дослідження спрямоване на вивчення суб'єктів профілактики "зачепінгу" та травмування дітей на об'єктах залізниці.

Розглядаючи систему суб'єктів профілактики правопорушень та травмувань серед дітей на об'єктах залізниці, слід зазначити, що найпершими та найвідповідальнішими вихователями дитини є *батьки або особи, які їх замінюють*. Як зазначається в Законі України "Про охорону дитинства" від 26.04.2001, сім'я є природним середовищем для фізичного, духовного, інтелектуального, культурного, соціального розвитку дитини, її матеріального забезпечення і несе відповідальність за створення належних умов для цього. Виховання в сім'ї є першоосновою розвитку особистості дитини. На кожного з батьків покладається однакова відповідальність за виховання, навчання і розвиток дитини. Батьки або особи, які їх замінюють, мають право і зобов'язані виховувати дитину, піклуватися про її здоров'я, фізичний, духовний і моральний розвиток, навчання, створювати належні умови для розвитку її природних здібностей, поважати гідність дитини, готувати її до самостійного життя та праці. Виховання дитини має спрямовуватися на розвиток її особистості, поваги до прав, свобод людини і громадянина, мови, національних історичних і культурних цінностей українського та інших народів, підготовку дитини до свідомого життя у суспільстві в дусі взаєморозуміння, миру, милосердя, забезпечення рівноправності всіх членів суспільства, злагоди та дружби між народами, етнічними, національними, релігійними групами (ст.ст. 11, 12).

Відповідно до ст. 31 Конвенції ООН "Про права дитини", ратифікованої Постановою Верховної Ради України від 27.02.1991, Держави-учасниці визнають право дитини на відпочинок і дозвілля, право брати участь в іграх і розважальних заходах, що відповідають її віку, та вільно брати участь у культурному житті та займатися мистецтвом. Держави-учасниці поважають і заохочують право дитини на всебічну участь у культурному і творчому житті та сприяють наданню їй відповідних і рівних можливостей для культурної і творчої діяльності, дозвілля і відпочинку.

Батьки або особи, які їх замінюють, за порушення прав і обмеження законних інтересів дитини, невиконання та ухилення від виконання батьківських обов'язків несуть юридичну відповідальність, яка є одним із правових засобів, розрахованих на спонукання цієї категорії осіб до більш добросовісного виконання своїх обов'язків перед державою і суспільством.

Зокрема, за невиконання або неналежне виконання обов'язків щодо виховання дітей батьки можуть бути притягнені до різних видів юридичної відповідальності, а саме: адміністративної (ст. 184 КУпАП "Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей"); сімейно-правової (ст. 164 СК України "Підстави позбавлення батьківських прав"); цивільно-правової (ст.ст. 1178 – 1183 ЦК України); кримінальної (ст. 166 КК України "Злісне невиконання обов'язків по догляду за дитиною або за особою, щодо якої встановлена опіка чи піклування").

Згідно із ст.ст. 1, 5 Закону України "Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей" здійснення профілактики правопорушень серед дітей покладається в межах визначеної компетенції на *уповноважені підрозділи ОВС* (тут розуміються *підрозділи кримінальної міліції у справах дітей* міського та районного рівнів) [1]. Крім цього, в положеннях Інструкції з організації роботи

підрозділів кримінальної міліції у справах дітей, затвердженої наказом МВС України від 19.12.2012 № 1176, зазначається, що організація і здійснення заходів з профілактики адміністративних та кримінальних правопорушень серед дітей покладається на підрозділи кримінальної міліції у справах дітей (далі – КМСД) [2].

Освітні заклади в системі суб'єктів профілактики правопорушень та травмувань серед дітей на об'єктах залізниці. Відділи освіти державних адміністрацій відповідних рівнів, забезпечуючи реалізацію державної політики в галузі охорони дитинства, вживають заходів організаційного та виховно-профілактичного характеру, спрямованих на запобігання всім видам дитячого травматизму, зокрема, шляхом затвердження наказів про організацію змістовного дозвілля дітей, про запобігання всім видам дитячого травматизму на кожен з періодів проведення свят (новорічних, різдвяних тощо) та шкільних канікул (зимових, весняних, літніх, осінніх).

Затвердження наказів зазначеного змісту ґрунтується на положеннях таких нормативно-правових та відомчих розпорядчих актів: законів України "Про освіту", "Про загальну середню освіту", "Про охорону дитинства"; постанови Кабінету Міністрів України від 22.03.2001 № 270 "Про затвердження Порядку розслідування та обліку нещасних випадків невиробничого характеру"; наказів Міністерства освіти і науки України "Про затвердження Положення про порядок розслідування нещасних випадків, що сталися під час навчально-виховного процесу в навчальних закладах" від 31.08.2001 № 616; "Про затвердження Інструкції щодо організації та проведення туристських спортивних походів з учнівською та студентською молоддю, а також Інструкції щодо організації та проведення екскурсій і подорожей з учнівською та студентською молоддю" від 02.10.2014 № 1124; наказів управлінь освіти відповідних рівнів щодо загального порядку профілактичної роботи з питань запобігання всім видам дитячого травматизму та порядку обліку нещасних випадків у навчальних закладах; наказів Департаменту освіти відповідних рівнів щодо посилення профілактичної роботи щодо запобігання нещасним випадкам з учнями та вихованцями закладів освіти, а також всім видам дитячого травматизму в навчальних закладах та ін.

Медичні установи в системі суб'єктів профілактики правопорушень та травмувань серед дітей на об'єктах залізниці. Відповідно до Типових штатних нормативів загальноосвітніх навчальних закладів, затверджених наказом Міністерства освіти і науки України від 06.12.2010 № 1205, серед посад в навчальному закладі передбачаються посади лікаря-педіатра та медичної сестри. Окрім проведення планових оглядів, вакцинацій, надання необхідної медичної допомоги учням тощо, зазначені працівники приймають участь в інформуванні дітей щодо видів травматизму (зокрема, транспортного) та шляхів його запобігання, а також шкідливих наслідків заняття екстремальними видами спорту (зокрема "зачепінгом").

Засоби масової інформації в системі суб'єктів профілактики правопорушень та травмувань серед дітей на об'єктах залізниці. Відповідно до положень Закону України "Про інформацію" від 02.10.1992 основними напрямами державної інформаційної політики є: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства тощо (ст. 3 Закону). Відповідно до зазначених у Законі видів інформації передбачається збирання, одержання, використання та поширення правової інформації – будь-яких відомостей про

право, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо (ст. 17 Закону).

Крім цього, в положеннях Закону України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні" від 16.11.1992 передбачається право кожного вільно і незалежно шукати, одержувати, фіксувати, зберігати, використовувати та поширювати будь-яку інформацію за допомогою друкованих засобів масової інформації, крім випадків, визначених законом (ст. 2 Закону). Зокрема, забороняється використання друкованих засобів масової інформації для розголошення будь-якої інформації, яка може призвести до вказання на особу неповнолітнього правопорушника без його згоди і згоди його представника (ст. 3 Закону).

Відповідно до Закону України "Про телебачення і радіомовлення" від 21.12.1993 основними завданнями державних телерадіоорганізацій є: оперативне інформування телеглядачів і радіослухачів про суспільно-політичні, надзвичайні та інші події та ситуації, що становлять загрозу життю чи здоров'ю населення, оприлюднення офіційних повідомлень; створення та розповсюдження економічних, публіцистичних, культурно-освітніх, медико-гігієнічних, художніх, навчальних, розважальних, спортивних програм, а також програм для дітей та юнацтва тощо (ст. 4 Закону). При цьому не допускається використання телерадіоорганізацій для: трансляції програм або їх відеосюжетів, які можуть завдати шкоди фізичному, психічному чи моральному розвитку дітей та підлітків, якщо вони мають змогу їх дивитися; здійснення будь-яких вчинків, за якими наступає кримінальна відповідальність, тощо (ст. 6 Закону). Тобто при створенні, підготовці та розповсюдженні телерадіопрограм та передач телерадіоорганізації і провайдери програмної послуги зобов'язані дотримуватися вимог законодавства України про захист суспільної моралі. На підставі чого телерадіоорганізаціям і забороняється розповсюджувати, а також анонсувати програми та передачі, які можуть зашкодити фізичному, інтелектуальному і духовному розвитку неповнолітніх та юнацтва. Крім цього, у програмах та передачах телерадіоорганізації не можна без письмової згоди батьків або осіб, що їх замінюють, а також відповідних правоохоронних органів розголошувати будь-яку інформацію, яка може сприяти ідентифікації особи неповнолітнього правопорушника; яка стосується факту самогубства неповнолітнього, тощо (ст. 62 Закону).

Громадськість в системі суб'єктів профілактики правопорушень та травмувань серед дітей на об'єктах залізниці. На підставі положень Закону України "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" від 22.06.2000 для виконання встановлених завдань громадські формування та їх члени можуть здійснювати такі заходи у сфері охорони громадського порядку: надавати допомогу органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобіганні адміністративним проступкам, злочинам; приймати участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх; підтримувати зв'язки з відповідними громадськими організаціями інших країн з метою обміну досвідом роботи тощо (ст.ст. 9, 10 Закону).

Органи залізничного транспорту в системі суб'єктів профілактики правопорушень та травмувань серед дітей на об'єктах залізниці. У зв'язку зі значною кількістю травмувань дітей працівники залізниці систематично нагадують через засоби масової інформації, що об'єкти залізничного господарства – це зона підвищеної небезпеки, де рівень смертності від нещасних випадків залишається високим. Як свідчить практика, основними причинами нещасних випадків є порушення громадянами вимог Правил безпеки громадян на залізничному

транспорті, серед яких: перехід залізничних колій у невстановлених місцях (на перегонах, у горловинах станцій); пересування вздовж залізничних колій поблизу рухомого складу; піднімання на дах рухомого складу на електрифікованих коліях тощо. Тому залізничники закликають дорослих бути особливо пильними – постійно нагадувати дітям правила безпеки і не дозволяти їм гратися біля об'єктів залізничної інфраструктури. З правилами безпеки громадян на залізничному транспорті України можна ознайомитися, крім засобів масової інформації, на залізничних вокзалах, у вагонах пасажирських і приміських поїздів. Крім цього, відповідно до Положення про відомчу воєнізовану охорону на залізничному транспорті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.01.1994 № 7, одним із головних завдань відомчої охорони є запобігання незаконному проїздові сторонніх осіб у вантажних поїздах і ходінню сторонніх осіб залізничними коліями у невизначених місцях (п. 3 Положення). Згідно з чинним законодавством працівники відомчої охорони мають право: розглядати справи про адміністративні правопорушення; накладати адміністративні стягнення; затримувати правопорушників; проводити особистий огляд і огляд речей (п. 6 Положення).

Відповідно до Порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення на залізничному транспорті, затвердженого наказом Міністерства транспорту та зв'язку України від 12.04.2006 № 337, а також ст. 224 КУпАП щодо органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, накладення адміністративних стягнень за адміністративні правопорушення на залізничному транспорті здійснюється органами (посадовими особами) залізничного транспорту. Водночас слід враховувати підвідомчість справ про адміністративні правопорушення, визначену ст.ст. 213, 221 КУпАП. Зокрема справи про адміністративні правопорушення, вчинені особами віком від шістнадцяти до вісімнадцяти років, розглядають судді районних, районних у містах, міських чи міськрайонних судів. Відповідно, оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення неповнолітніх покладається на ОВС (зокрема на підрозділи КМСД). Порядок оформлення в ОВС матеріалів про адміністративні правопорушення регламентується Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах внутрішніх справ України, затвердженою наказом МВС України від 04.10.2013 № 950. Зокрема, Інструкція передбачає: обов'язкове повідомлення батьків або осіб, які їх замінюють, про затримання неповнолітнього правопорушника (п. 4.9); зазначення в протоколі затримання відомостей щодо наявності або відсутності у затриманої особи тілесних ушкоджень. Якщо виявлено тілесні ушкодження (синці, подряпини, різані рани тощо), потрібно зазначити, на яких саме частинах тіла вони є. У випадку, коли затриманий потребує медичної допомоги, у протоколі зазначаються час її надання, номер бригади швидкої медичної допомоги, прізвище та ініціали лікаря, до якого закладу охорони здоров'я направлено затриманого (п. 4.12); складення протоколу стосовно одного з батьків неповнолітнього або особи, яка їх замінює, у випадку вчинення адміністративного правопорушення неповнолітньою особою віком від чотирнадцяти до шістнадцяти років в порядку ч. 3 ст. 184 КУпАП (п. 3.18) та інше.

Отже, на підставі викладеного вище можна зробити висновок, що профілактику правопорушень та травмувань серед дітей на об'єктах залізниці здійснює ціла система суб'єктів. Ефективність такої профілактики залежить від того, наскільки тісно співпрацюють та взаємодіють між собою зазначені суб'єкти. Основними суб'єктами профілактики правопорушень та травмувань серед дітей на об'єктах залізниці є:

уповноважені органи внутрішніх справ (підрозділи КМСД);

органи залізничного транспорту;
освітні заклади;
медичні установи;
засоби масової інформації;
громадськість.

Щоденну профілактику зазначених правопорушень серед дітей можуть і повинні здійснювати батьки. Таким чином, спільними зусиллями батьків, підрозділів КМСД, вчителів, лікарів, залізничників та громадськості можна попередити трагічні випадки за участю дітей на залізниці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України від 24.01.1995 № 20/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/20/95-%D0%B2%D1%80.

2. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів кримінальної міліції у справах дітей : Наказ МВС України від 19.12.2012 № 1176 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE22653.html.

Отримано 13.10.2015

УДК 351.745.7

О.Ю. Заблоцька,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ОТРИМАННЯ НЕПРАВОМІРНОЇ ВИГОДИ ЯК НЕБЕЗПЕЧНА ФОРМА КОРУПЦІЇ: ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

У статті здійснено аналіз сучасного стану корупційних проявів у державі, порівняльний аналіз поняття хабара та неправомірної вигоди, розкриті проблемні аспекти отримання неправомірної вигоди.

Ключові слова: *неправомірна вигода, корупційні прояви, корумпованість суспільства, небезпечна форма корупції.*

В статье проведен анализ современного состояния коррупционных проявлений в государстве, сравнительный анализ определений взятка и неправомерная выгода, раскрыты проблемные аспекты получения неправомерной выгоды.

Ключевые слова: *неправомерная выгода, коррупционные проявления, коррумпированность общества, опасная форма коррупции.*

In the paper the analysis of the modern state of corruption in the country, as well as the comparative analysis of the concept of graft and illegal benefitis are carried out, the issues of illegal benefit are revealed.

Keywords: *illegal benefit, corruption, corruption of society, dangerous form of corruption.*

Проблема боротьби з одержанням неправомірної вигоди та корупцією набуває значної актуальності в сучасних умовах. На необхідність ведення такої боротьби вказують майже всі високопосадовці, висуваючи при цьому власні концепції та стратегії. Під "неправомірною вигодою" слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав.

На цей час одержання неправомірної вигоди службовою особою є однією з головних детермінант погіршення загального стану криміногенної та політичної обстановки в Україні. Високий рівень корупції негативно впливає на різноманітні сторони життєдіяльності суспільства й держави, призводить до кількісного зростання злочинів у сфері господарської діяльності, обігу наркотиків, злочинних посягань проти власності, довкілля, громадської безпеки, життя та здоров'я особи тощо. У зв'язку з цим, боротьба з одержанням неправомірної вигоди службовою особою є одним із пріоритетних напрямів боротьби зі злочинністю.

Вагомий внесок у розроблення цієї проблематики внесли вітчизняні науковці В.І. Василинчук, В.В. Василевич, В.М. Гринчак, О.І.Козаченко, Д.Й. Никифорчук, С.І. Ніколаюк, В.Л. Ортинський, А.С. Омельяненко, М.А. Погороцький, А.В. Портнов, Л.Д. Удалова та інші.

Наявні результати боротьби з корупцією незадовільні, що вимагає більш рішучих кроків вже на початку 2016 року. “Ми повинні довести, що система, яку ми так дбайливо створювали весь 2015 рік, нарешті працює для України і здатна приносити хороший результат”, – заявив Президент України Петро Порошенко у ході другого засідання Національної ради з питань антикорупційної політики [1].

Прем’єр-міністр України А. Яценюк наголосив, що антикорупційна стратегія в Україні має будуватися за зразком польської, оскільки Києву потрібно мати таку ж чітку та виразну антикорупційну стратегію, яка є у Варшави. Для боротьби з корупцією Польща направить в Україну своїх експертів. Таке рішення було прийнято під час зустрічі директора польського Центрального антикорупційного бюро (СВА) П. Войтуніка з українським Прем’єр-міністром, а також лідерами українських Міністерства юстиції і Міністерства внутрішніх справ.

У юридичній літературі та нормативних актах МВС України справедливо зазначається, що в сучасних умовах спостерігається споріднення корумпованих посадових осіб з організованими злочинними організаціями, зростає їх “тіньова” участь в економічних та приватизаційних процесах. Найнебезпечніші злочинні угрупування стають майже не досяжними до притягнення їх учасників до кримінальної відповідальності внаслідок щільних корупційних зв’язків з представниками судових, правоохоронних органів, апарату державної влади та управління [2].

Коли справа доходить до української корупції, цифри говорять самі за себе. Близько 12 млрд дол. США на рік зникає з українського бюджету згідно з інформацією Національного бюро із боротьби з корупцією в Україні. І у своєму останньому огляді сприйняття корупції Transparency International поставила Україну на 142 місце з 174 країн – нижче таких країн, як Уганда, Нікарагуа і Нігерія. Звичайні українці змушені платити дрібні хабарі у всіх сферах життя. Від реєстрації транспортного засобу до запису своїх дітей у дитячий садок і отримання необхідних медикаментів. Все, що пов’язано з урядом, має свою ціну [3].

Актуальність та проблемність цього питання полягає в тому, що таке явище, як отримання неправомірної вигоди службовою особою або особою, що уповноважена на виконання державних функцій, зазнало розповсюдженості на всі сфери життєдіяльності суспільства. Отримання неправомірної вигоди є найбільш небезпечною формою корупції і вже не є негативним фактором в діяльності службових і посадових осіб, а навпаки, це є можливістю “заплатити за послуги”, прискорити та полегшити шлях для вирішення питань. Через призму кримінальних правовідносин надання неправомірної вигоди або підкуп особи становиться способом ухилення від кримінальної відповідальності, обрання більш меншого кримінального покарання, зміну рішення на користь певної особи, що породжує безкарність злочинних діянь і призводить до зниження довіри та авторитету правоохоронних органів і формування правого нігілізму [4, с. 265].

Під незаконним збагаченням розуміють одержання службовою особою неправомірної вигоди в значному розмірі або передача нею такої вигоди близьким родичам. Так само Кримінальний кодекс України в примітці до ст. 364-1 дає визначення неправомірної вигоди: неправомірна вигода – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які пропонують, обіцяють, надають або одержують без законних підстав [5, с. 181]. У справах про корупційні правопорушення існують певні особливості, що включають такі справи до ряду посадових злочинів [6, с. 317]. Наприклад, суб’єктом відповідальності за такі злочини, в тому числі і незаконного збагачення, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов’язані з виконанням організаційно-

розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, посадові особи та працівники юридичних осіб [7, с. 1].

Проблема боротьби з хабарництвом та корупцією набуває значної актуальності в сучасних умовах. На необхідність ведення такої боротьби вказують майже всі високопосадовці, висуваючи при цьому власні концепції та стратегії.

Під "неправомірною вигодою" слід розуміти грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав.

Із цього випливає, що неправомірна вигода уособлюється грошовими коштами, іншим майном, перевагами, пільгами, послугами матеріального або нематеріального характеру. Очевидною є і подібність предмета неправомірної вигоди та предмета хабара.

Законом всі корупційні правопорушення, пов'язані з отриманням неправомірної вигоди, віднесено до злочинів. Водночас замінено термін "хабар" на "неправомірну вигоду".

Корупція є складним соціальним явищем, що вкрай негативно впливає на всі аспекти соціально-економічного та політичного розвитку держави, загрожує реалізації принципів верховенства права й соціальної справедливості, підриває основи демократії та порушує права людини. Стратегічною метою антикорупційної політики є протидія корупції на всіх рівнях шляхом підвищення прозорості діяльності державних органів, додержання прав і свобод людини й громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні та усунення причин і умов, що її обумовлюють, відкритості та гласності при прийнятті рішень і оприлюдненні їх в засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям [8].

Враховуючи наведене вище, зауважимо, що сама природа неправомірної вигоди, по суті, збігається із природою хабара, оскільки як неправомірна вигода, так і хабар спрямовані на задоволення матеріальних потреб службової особи та передаються їй виключно за виконання чи невиконання обумовлених дій.

Проблеми сьогодення, що стосуються корумпованості суспільства, є найчисельнішими і найшкідливішими для розбудови української держави і встановлення європейських стандартів. Неймовірними темпами зростає кількість зареєстрованих проваджень за злочини у сфері службової діяльності, а саме за отримання неправомірної вигоди, підкуп службової особи та інші корупційні злочини, передбачені Особливою частиною КК України. Злочини, що охоплюються поняттям отримання неправомірної вигоди чи підкуп особи, є найнебезпечнішими злочинами. Вони руйнують економічну стабільність, підривають авторитет державного апарату, підприємства, установи чи організації, комерційної чи підприємницької структури, дискредитують діяльність правоохоронних, судових та інших державних органів і руйнують моральні підвали суспільства і держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Порошенко П.О. Президент застерігає від "заспокійливих" звітів по першому етапу антикорупційних дій / П.О. Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/POLITICS/poroshenko-rozkritikuvav-rezultati-borotbi-z-korupciyeyu-v-ukrayini-193664_.html.

2. *Бандурка О.М.* Оперативно-розшукова діяльність: підручник / О.М. Бандурка. – Х. : Вид-во НУВС, 2002. – 336 с.

3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.112.ua/mnenie/misiia-poroshenka-ocholyty-borotbu-z-koruptsiieiu-abo-pity-u-vidstavku-283039.html.

4. Кримінальне право України : Особлива частина // Під ред. П.С. Матишевського. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 429

5. *Біленчук П.Д.* Криміналістична тактика і методика розслідування окремих видів злочинів : навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів / П.Д. Біленчук, А.П. Гель, Г.С. Семаков. – К. : МАУП, 2007. – 512.

6. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2012 р. № 40. – Х. : Право, 2013. – 12 с.

7. Криміналістика: методичне забезпечення : навчальний посібник / За ред. П.Д. Біленчука. – К. : "АТОПОЛ", 2010. – 320 с.

8. *Беззуб І.* Антикорупційна політика в Україні / І. Беззуб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.

Отримано 27.10.2015

УДК 340:351.746.1:343.37

О.В. Тильчик,
кандидат юридичних наук, доцент

ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРОТИДІЇ ТІНЬОВІЙ ЕКОНОМІЦІ

Стаття присвячена встановленню місця Служби безпеки України серед суб'єктів протидії тіньовій економіці, формулюванню пропозицій щодо нормативного регулювання адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта протидії "тінізації" національної економіки.

Ключові слова: *тіньова економіка, ознаки тіньової економіки, незареєстрована економічна діяльність, адміністративно-правовий статус Служби безпеки України, правоохоронні органи.*

Статья посвящена установлению места Службы безопасности Украины среди субъектов противодействия теневой экономике, формулировке предложений по нормативному регулированию административно-правового статуса Службы безопасности Украины как субъекта противодействия "тенизации" национальной экономики.

Ключевые слова: *теневая экономика, признаки теневой экономики, незарегистрированная экономическая деятельность, административно-правовой статус Службы безопасности Украины, правоохранительные органы.*

Paper is devoted to the place of the Security Service of Ukraine of combating shadow economy, formulation of proposals for the regulation of administrative and legal status of the Security Service of Ukraine as a subject against "shadow" of the national economy.

Keywords: *shadow economy, signs of the shadow economy, unregistered economic activities, administrative and legal status of the Security Service of Ukraine and law enforcement agencies.*

Нормальний розвиток суспільства, високий рівень соціального забезпечення в Україні прямо пов'язані зі зростанням рівня економічного розвитку та максимальним скороченням рівня тіньової економіки. На цьому акцентували увагу науковці: економісти, соціологи та юристи на пострадянському просторі тільки наприкінці 80-х – у 90 роках. Крім теоретичних напрацювань з розробки методів обчислення рівня тінізації вітчизняної економіки, були презентовані окремі політичні програми, що передбачали заходи в напрямі детінізації, які, однак, не мали системного характеру. Аналіз статистичних даних про динаміку стану тіньової економіки в Україні та рівень її зростання протягом останніх років до 50 відсотків від ВВП за різними методами обчислення (в тому числі за розрахунками Мінекономрозвитку у І кварталі 2015 року рівень тіньової економіки порівняно з відповідним періодом 2014 року збільшився ще на 5 % до 47 % від обсягу офіційного ВВП [1]), важко визнати ефективними застосовані в державі до цього часу заходи, як і неможливо не пропонувати нарощувати теоретичні знання щодо забезпечення протидії цьому явищу конкретними суб'єктами владних повноважень, діяльність яких пов'язана із реалізацією правоохоронної функції, зокрема Службою безпеки України.

Підґрунтям для цього дослідження стали роботи вітчизняних вчених: В.Т. Білоуса, З.С. Варналія, Ю.І. Кіржецького, І.І. Мазура, В.О. Мандибури, В.М. Поповича, В.А. Предборського, О.П. Рябченко, В.О. Турчинова та інших, у яких проаналізовані проблеми виникнення тіньової економіки, механізми її функціонування як однієї із основних загроз економічній безпеці країни. Стосовно визначення ролі та статусу Служби безпеки України важливими є напрацювання О.М. Бандурки, О.М. Полковниченка, В.В. Сазонова, Х.П. Ярмакі, О.Н. Ярмиша та інших.

Завданнями цієї публікації є: встановлення ролі протидії тіньовій економіці в забезпеченні національної безпеки України; визначення місця Служби безпеки України серед суб'єктів такої протидії, формулювання пропозицій щодо нормативного регулювання адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта протидії тінізації національно економіки, зокрема з урахуванням зовнішньополітичного курсу України на євроінтеграцію.

На сучасному етапі адміністративної реформи в Україні відбуваються суттєві зміни адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень, чітке визначення на нормативному рівні їх правового статусу важко переоцінити. Адже саме від цього залежить ефективність діяльності кожного суб'єкта та можливість забезпечення досягнення поставлених перед ним цілей. У розрізі означеного напряму нашого дослідження нині загострюються проблеми визначення статусу правоохоронних органів, зокрема Служби Безпеки України, з огляду на специфічне коло питань та широкі можливості, що використовуються, у першу чергу, для нейтралізації загроз національній безпеці.

Аналіз останніх публікацій дозволяє констатувати як значну увагу вчених та практиків до зазначених проблем, так і те, що залишається актуальним формулювання переліку функцій Служби безпеки України та повноважень на забезпечення виконання таких функцій з урахуванням необхідності усунення їх дублювання з повноваженнями інших суб'єктів, що реалізують правоохоронну функцію.

На цьому ж наголошується в Аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України та вказується, що нехтування основними принципами забезпечення економічної безпеки призвело до важких економічних втрат, що особливо зросли в умовах сьогодення, акцентується на перспективності політики дерегуляції бізнесу в умовах Євроінтеграції. Реалізація цієї політики передбачає і такий напрям діяльності, як скорочення кількості регуляторних і контрольних органів у спосіб їх злиття або ліквідації, забезпечення усунення дублювання функцій між органами державного нагляду та контролю [2, с. 248]. У Стратегії сталого розвитку України 2020 року також звертається увага на реформування окремих напрямів діяльності органів управління у сфері забезпечення національної безпеки [3].

У статті 7 Закону України "Про основи національної безпеки України" серед основних реальних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві на сучасному етапі державотворення в економіці називається "тінізація" національної економіки [4]. При цьому поняття тіньової економіки в зазначеному нормативному акті не розкривається, а звернення до теоретичних напрацювань теж не дозволяє чітко визначитися із тим, яке явище ним позначають. У наявних спеціальних дослідженнях зазначеного питання науковці констатують відсутність єдиного підходу як до формулювання ознак економічної діяльності, які дозволяють її віднести до "тіньової", так і її джерел, детермінантів. Не зупиняючись докладно на характеристиці окресленої проблеми, зазначимо, що під "тіньовою економікою" розуміють як всю економічну діяльність, що з певних чи інших причин не врахо-

вується офіційною статистикою і не включається при підрахунках до показників національних рахунків. Це визначення, запропоноване Е. Фейгом, є найбільш широким. Окремі науковці звужують зазначене поняття, вказуючи: "будь-яка діяльність у сфері тіньової економіки є злочинною", щоправда, далі зазначають, що при цьому не кожна така діяльність підпадає під норми чинного законодавства [5]. З останнім зауваженням важко погодитися, оскільки поняття злочину визначається в Особливій частині чинного Кримінального кодексу України, тому діяння, що не міститься в цьому правовому акті, не є злочином.

Такі розбіжності в окресленні меж та ознак явища, що називають "тіньовою економікою", негативно впливають на можливості формування ефективного механізму правового забезпечення протидії тінізації економіки. Зазначена проблема не є суто теоретична та перешкоджає формуванню засад ефективної практичної діяльності суб'єктів протидії, як, власне, і визначенню системи суб'єктів такої протидії та їх правового статусу в межах їх загальної компетенції. Навряд чи в межах цієї публікації можливо запропонувати аналіз всіх підходів до визначення поняття тіньової економіки й однаково детально розглянути їх, та і це не є завданням в зазначеному дослідженні. Тому виділимо лише деякі тези, найбільш важливі для вирішення поставлених завдань.

В. А. Предборський, досліджуючи ґенезу виникнення тіньових економічних відносин у монографії "Детінізація економіки у контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології", аналізує передумови виникнення явища "тіньова економіка" в розрізі загальнотеоретичних аспектів дослідження національної економічної безпеки, наголошує, що в гносеологічному аспекті проблеми економічної безпеки пов'язуються з розвитком філософських концепцій руху суспільних відносин, які екстраполюються на економічні відносини і характеризуються дедалі зростаючою асиметрією, втратою рівноваги та існуванням економічних форм (відносин) поза офіційно визнаною соціальною нормою, що переростає в економічну кризу [6, с. 13–21], яка є одним із детермінантів виникнення "тіньової економіки" [7, с. 4–9]. У тіньовому секторі економіки обертається тіньовий, тобто неврахований органами державного контролю капітал. Тіньова економіка має латентний характер.

Багатоаспектність та розгалуженість проявів тіньової економіки засвідчує безперспективність лише симптоматичних репресивних методів протидії тінізації у вигляді посилення контрольно-каральних функцій держави. Адже основними чинниками тінізації української економіки стали: висока витратність та низька рентабельність ведення бізнесу, обтяжлива податкова система, в якій фіскальна функція відіграє визначальну роль, знецінення вартості робочої сили, звуження внутрішнього ринку та нерозвиненість ринкових регуляторів визначення ціни ресурсів та чинників конкурентоспроможності, нездатність держави забезпечити прозорі умови діяльності та гармонізувати економічні інтереси суб'єктів економіки [8, с. 50].

Зважаючи на те, що основним нормативно-правовим актом, у якому згадується про тіньову економіку як загрозу національним інтересам та національній безпеці країни, як було зазначено вище, є Закон України "Про основи національної безпеки України" [4], логічно починати з'ясування питання статусу суб'єктів протидії цьому явищу із аналізу положень саме цього документу та пов'язаних із ним.

У першу чергу, констатуємо, що в статті 4 Закону України "Про основи національної безпеки України" визначено Службу Безпеки України суб'єктом забезпечення національної безпеки [4]. Цій нормі кореспондує стаття 2 Закону України "Про Службу безпеки України", у який наголошується, що до завдань

Служби безпеки України входить попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [9].

Логічним продовженням правового забезпечення окресленого напряму стала Стратегія національної безпеки України, у якій зазначається, що протидія "тінізації" національної економіки здійснюється з використанням інституційних спроможностей фінансових, податкових, митних та правоохоронних органів, виявлення активів організованих злочинних угруповань та їх конфіскації [10].

Відповідь на питання про набір конкретних обов'язків та прав суб'єктів протидії, а як зрозуміло з наведених вище норм, до них відноситься Служба безпеки України, доцільно шукати в Законі України "Про Службу безпеки України" як джерелі основної інформації про правовий статус названої служби.

Зрозуміло, базовою є теза про те, що СБУ є правоохоронним органом спеціального призначення, в її діяльності поєднуються правоохоронна функція та спеціальна − контррозвідувальна. Цим СБУ відрізняється від інших органів, яким належить правоохоронна функція. У розділі 4 зазначеного Закону "Про Службу безпеки України" серед обов'язків та прав Служби безпеки України прямо не назване забезпечення протидії тіньовій економіці.

Аналіз положень статей 24 та 25 Закону України "Про Службу безпеки України" [9] дозволяє виділити низку обов'язків та прав, які пов'язані із зазначеним напрямом діяльності. Це такі обов'язки, наприклад: здійснювати відповідно до законодавства України профілактику правопорушень у сфері державної безпеки; брати участь у розробці заходів і вирішенні питань, що стосуються в'їзду в Україну та виїзду за кордон, перебування на її території іноземців та осіб без громадянства, прикордонного режиму і митних правил, приймати рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства, про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України, про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну тощо. Для виконання зазначених обов'язків СБУ надаються права, зокрема: складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Служби безпеки України, проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів, застосовувати інші передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо.

Відповідно до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення уповноважені посадові особи Служби безпеки України мають право складати протоколи про правопорушення, передбачені статтями: 164 (у частині, що стосується правопорушень у галузі господарської діяльності, ліцензії на проведення якої видає ця Служба), статті 172-4 − 172-9 (адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією), 195-5 "Незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації", 212-2 "Порушення законодавства про державну таємницю" (крім пункту 9 частини першої), 212-5 "Порушення порядку обліку, зберігання, і використання документів та інших носіїв інформації, що містять службову інформацію" і 212-6 "Здійснення незаконного доступу до інформації в інформаційних (автоматизованих) системах, незаконне виготовлення чи розповсюдження копій баз даних інформаційних (автоматизованих) систем") [11]. Фактично тільки перша із наведених статей та статті про адміністративні правопору-

шення, пов'язані із корупцією, можуть бути віднесені до діяльності СБУ за напрямом протидії тіньовій економіці.

Ефективність застосування заходів протидії тіньовій економіці правоохоронними органами залежить від вміння відрізнити та раціонально диференціювати "тіньові" правопорушення за рівнем їх об'єктивної соціальної небезпеки та економічної шкоди, справедливо застосовуючи відповідно до вчинених правопорушень диференційовані санкції [8, с. 50].

Із наведених положень нормативно-правових актів логічно зробити висновок про неоднозначний підхід законодавця до визначення правового статусу СБУ як суб'єкта протидії тіньовій економіці. З одного боку, аналіз змісту наведених нормативно-правових актів дозволяє віднести СБУ до системи таких суб'єктів, а з іншого, – у ключових нормативних актах, що визначають завдання, функції та повноваження СБУ, не розкривається, в чому саме полягає його компетенція, а згадується про зазначений напрям діяльності фрагментарно.

Такий підхід суперечить логіці системи управління, яка, як ґрунтовано наголошує Н.Р. Нижник, має бути простою, незважаючи на численні взаємозв'язки, потрібен динамічний зв'язок між завданнями, компетенцією та способом дії суб'єктів управління [12, с. 114].

Враховуючи зазначене вище, можна використати систематизацію суб'єктів протидії тіньовій економіці за критерієм обсягу і характеру компетенції у сфері протидії та виділити суб'єктів загальної компетенції, загальної превенції, спеціальної компетенції, останні поділяються на: органи державної виконавчої влади, спеціально створені для протидії та такі, що протидіють тіньовій економіці в межах виконання інших завдань. Службу безпеки України слід віднести до органів останньої підгрупи.

Стосовно перспектив покращення регулювання діяльності Служби безпеки України з протидії тіньовій економіці варто звернутися до ЗУ "Про контррозвідувальну діяльність" [13], в якому досить чітко визначено поняття контррозвідувальної діяльності, підстави, принципи, завдання, функції і повноваження органів, підрозділів та співробітників Служби безпеки України, що здійснюють контррозвідувальну діяльність.

Логічно, що діяльність суб'єктів протидії тіньовій економіки має визначатися відповідно до загальної Концепції або Стратегії такої протидії, прийняття яких є нагальним завданням на сьогодні. Їх ключові положення мають конкретизуватися в нормативно-правових актах, на кшталт наведеного ЗУ "Про контррозвідувальну діяльність", що дозволить, з одного боку, забезпечити ефективну протидію тіньовій економіці суб'єктами спеціальної компетенції, що протидіють тіньовій економіці в межах виконання інших завдань, при чому буде досягнутий баланс між завданнями, компетенцією та їх зв'язком з конкретними способами дії суб'єктів, а з іншого, – уникнути дублювання повноважень між різними суб'єктами протидії.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тенденції тіньової економіки в Україні 1 квартал 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.me.gov.ua

2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році". – К. : НІСД, 2015. – 684 с.

3. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18688.html

4. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.

5. Інформаційно-аналітичний огляд : "Тіньова економіка" в Україні як умова розвитку корупції та загроза національній безпеці. Шляхи її подолання / Т.І. Блистів, В.Т. Колесник, В.І. Литвиненко та інші. – К. : "МП Леся", 2014. – 68 с.

6. *Предборський В.А.* Детінізація економіки у контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології : монографія / В.А. Предборський. – К. : Кондор, 2005. – 614 с.

7. *Дедекаєв В.А.* Детермінанти тіньової економіки : монографія / В.А. Дедекаєв . – К. : "МП Леся", 2006. – 168 с.

8. *Варналій З.С.* Теоретичні засади детінізації економіки України / З.С. Варналій // Вісник Вінницького політехнічного інституту. – 2014. – №1. – С. 46–53.

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

10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України" : Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015/print.

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

12. *Нижник Н.Р.* Актуальні питання розвитку державного управління в Україні // Збірник наукових праць "Адміністративне право України : стан і перспективи розвитку" : шоста Міжнародна науково-практична конференція. – К., Інститут Держави і права ім. Корецького НАН України, 2011. – 600 с.

13. Про контррозвідувальну діяльність : Закон України від 26.12.2002 р. № 374-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 12. – Ст. 89.

Отримано 13.11.2015

УДК 343.151:343.22

О.С. Чорна

ПОНЯТТЯ СЛУЖБОВОЇ ОСОБИ, ЯКА Є СУБ'ЄКТОМ ЗЛОЧИНУ "НЕВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ"

У статті аналізуються основні ознаки службової особи, наявність яких характеризує її як суб'єкта злочину, передбаченого статтею 382 Кримінального кодексу України. Автор акцентує увагу на природі цих ознак та їх формалізації в чинному законодавстві. Окрема увага приділена питанню щодо невідповідності термінологічного апарату кримінального закону нормам законодавства про державну службу, а також чинникам, які гальмують виконання в Україні рішень Європейського суду з прав людини.

***Ключові слова**: невиконання, судове рішення, ознака, суспільна небезпека, чинники, законодавство, суб'єкт, злочин.*

В статье анализируются основные признаки служебного лица, наличие которых характеризует его как субъекта преступления, предусмотренного статьей 382 Уголовного кодекса Украины. Автор акцентирует внимание на природе этих признаков и их формализации в действующем законодательстве. Отдельное внимание уделено вопросу несоответствия терминологического аппарата уголовного закона нормам законодательства о государственной службе, а также факторам, которые тормозят исполнение в Украине решений Европейского суда по правам человека.

***Ключевые слова**: невыполнение, судебное решение, признак, общественная опасность, факторы, законодательство, субъект, преступление.*

Paper analyzes the main features of officials, the presence of which characterizes it as the subject of the crime provided by article 382 of the Criminal Code of Ukraine. The author focuses on the nature of these signs on their formalization in existing legislation. Special attention is paid to the issue of inconsistency of terminological apparatus of the criminal law, the norms of legislation on public service, as well as factors that hinder the implementation in Ukraine of the decisions of the European Court of Human Rights.

***Keywords**: failure, judgment, sign, social risk factors, legislation, subject, offence.*

На сьогодні доволі актуальною залишається проблема невиконання судових рішень, що, безумовно, дискредитує не лише судову владу, а й органи виконавчої влади. Слід підкреслити, що на означену проблему науковці постійно звертають увагу, констатуючи причини її існування у суспільстві та шляхи вирішення. Однак чинне законодавство досі має істотні вади, які стосуються не тільки виконання рішень вітчизняних судів, а й рішень Європейського суду з прав людини. Передумовою вдосконалення судової системи є аналіз суб'єктів цього злочину, який надасть можливість узагальнити основні чинники, що сприяють невиконанню судових рішень.

У сучасній юридичній науці аналізом проблеми злочинів проти правосуддя займались С.А. Мозоль, Ю.І. Матвєєва, М.В. Савчин, Н.І. Севастьянова, О.М. Шиманович та інші вчені. Однак спеціального дослідження суб'єктів цього злочину,

зокрема службової особи, не проводилося, що також підтверджує актуальність теми нашого дослідження.

У ч. 2 ст. 382 Кримінального кодексу України (далі – КК України) передбачена можливість притягнення службової особи до кримінальної відповідальності за невиконання рішення суду. Утім існують певні суперечки щодо термінологічного апарату, який використовується у кримінальному законі, а також наявні проблеми щодо формування судової практики розгляду цієї категорії справ. За таких умов зазначені недоліки законодавства потребують детального наукового опрацювання та формування відповідних пропозицій щодо їх усунення.

Завдання статті полягає в дослідженні поняття службової особи, яка є суб'єктом злочину, передбаченого частинами 2–4 статті 382 КК України (невиконання судового рішення).

Побудова сучасної європейської держави не можлива без утвердження принципу верховенства права, який обов'язково передбачає наявність у державі незалежної судової системи та ефективних механізмів правосуддя. М.В. Савчин зазначає, що "у демократичному суспільстві судова влада забезпечує захист прав людини і основоположних свобод від свавільних дій публічної влади та накладає певні обмеження на приватних осіб у випадку порушення ними правових приписів" [1, с. 777].

Дійсно, судова гілка влади відіграє важливу соціальну роль, оскільки гарантування обопільної відповідальності влади та людини є умовою існування громадянського суспільства, що зафіксовано в чинному законодавстві України. Зокрема, у ст. 124 Конституції України йдеться про те, що "судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України" [2]. Як ми бачимо, законодавець акцентує увагу на необхідності обов'язкового виконання рішень суду, що, на нашу думку, зумовлено такими аргументами:

– виконання рішення суду є умовою поновлення права, яке було порушено протиправними діями суб'єкта та відновлено відповідним рішенням суду;

– забезпечення виконання рішення суду є умовою реалізації функцій не тільки судової влади, а й органів виконавчої влади, завданням яких є створення умов для виконання судових рішень;

– неухильне виконання рішення суду сприяє утвердженню ідеї верховенства права у суспільстві, що є запорукою формування високого рівня правової культури та правосвідомості громадян.

Значної уваги потребує питання невиконання судового рішення службовою особою. Як зазначає С.А. Мозоль, "перетворення, що відбуваються нині в державі, вкрай складні і суперечливі, певною мірою впливають на спосіб життя багатьох людей і суспільства загалом" [3, с. 430]. За таких умов вчинення службовими особами злочинів, до того ж проти правосуддя, є вкрай негативним суспільним явищем.

Спробуємо спочатку розібратися з термінологією, яка використовується в чинному кримінальному законодавстві. У ч. 3 ст. 18 КК України зазначається, що "службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним

статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом" [4].

Також відповідно до ч. 4 ст. 18 КК України службовими особами визнаються, зокрема, посадові особи іноземних держав, посадові особи міжнародних організацій і посадові особи міжнародних судів.

Аналізуючи наведені норми, необхідно зазначити про таке.

1. Кримінальне законодавство відносить до службових осіб доволі широке коло осіб різного рівня. Однак виникає певна суперечність щодо використання термінів у чинному законодавстві України.

Зокрема, з'ясовано, що в КК України застосовуються терміни "службова особа" і "посадова особа" як синоніми. Натомість у Законі України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII використовується винятково термін "посадова особа" (ч. 2 ст. 2), під якою пропонується розуміти керівників та заступників керівників державних органів та їх апарату, інших державних службовців, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [5]. У Конституції України також використовується поняття "посадова особа" (зокрема ст. 5), або ж це поняття вживається поряд з поняттям "службова особа" – в обох випадках як самостійні суб'єкти (наприклад ст. 40).

У деяких нормативно-правових актах взагалі використовується інша термінологія. Приміром, у Законі України "Про Національне антикорупційне бюро України" від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII використовується термін "працівник". Зокрема, ст. 10 "Працівники Національного бюро" передбачає, що до них "належать особи начальницького складу, державні службовці та інші працівники, які працюють за трудовими договорами в Національному бюро" [6]. Вважаємо, що відсутність уніфікації термінів у чинному законодавстві є неприпустимою, оскільки вона створює підґрунтя для неоднакового тлумачення норм кримінального законодавства при вирішенні питань про притягнення особи до відповідальності.

2. Не зрозуміла позиція законодавця стосовно того, що у ч. 4 ст. 18 КК України службовими особами визнаються, зокрема, посадові особи іноземних держав, посадові особи міжнародних організацій та посадові особи міжнародних судів. Виникає питання, навіщо визначати поняття службової особи через категорію "посадова особа", якщо, на наш погляд, ці категорії є тотожними? До того ж не зрозуміло, чому вітчизняні державні службовці ідентифіковані як "службові особи", а іноземні – як "посадові".

3. Насамкінець, важко коментувати той факт, що поняття службової особи в Кримінальному кодексі України тлумачиться тричі: у ст. 18, ст. 364 (пункти 1, 2 примітки) і ст. 368 (пункти 2, 3 примітки).

Для усвідомлення правової природи службової особи, яка є суб'єктом невиконання судового рішення, необхідно звернути увагу на ще одну принципову особливість, про яку зазначено в кримінальному законі. Так, у ч. 3 ст. 382 КК України передбачена кримінальна відповідальність службової особи, яка займає відповідальне чи особливо відповідальне становище. Отже, увагу привертає диференціація службового становища особи – на відповідальне та особливо відповідальне, що, на нашу думку, є певним індикатором суспільної небезпеки злочину, яка підвищується за рахунок значимості повноважень, тобто можливості їх впливати на більше коло осіб та охоплювати значно більшу сферу суспільних відносин.

Наша позиція підтверджується приміткою до ст. 368 КК України, у якій йдеться про таке.

Службовими особами, які займають відповідальне становище, у статтях 368, 368-2, 369 та 382 КК України є особи, зазначені у п. 1 примітки до статті 364 цього Кодексу, посади яких згідно зі ст. 6 Закону України "Про державну службу" віднесені до посад державної служби підгруп І-4, ІІ-2, ІІ-3, ІІ-4, ІІІ-1, ІІІ-2, ІІІ-3, ІІІ-4, IV-1, IV-2, IV-3, судді, прокурори і слідчі, а також інші, крім зазначених у п. 3 примітки до цієї статті, керівники і заступники керівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів та одиниць.

Службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, у статтях 368, 368-2, 369 та 382 КК України визнаються, зокрема: Президент України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України, перші заступники та заступники міністрів, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Директор Національного антикорупційного бюро України, Генеральний прокурор України, його перший заступник та заступники, Голова Конституційного Суду України, його заступники та судді Конституційного Суду України, Голова Верховного Суду України, його перший заступник, заступники та судді Верховного Суду України, голови вищих спеціалізованих судів, їх заступники та судді вищих спеціалізованих судів, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступники, Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його перший заступник та заступники.

Судова практика свідчить про те, що переважна більшість справ про невиконання судового рішення стосується діянь, передбачених ч. 2 ст. 382 КК України, тобто суб'єктом злочину виступає службова особа, яка не займає відповідальне чи особливо відповідальне становище. Прикладом можуть слугувати обставини невиконання сільським головою постанови суду Ярмолинецького району Хмельницької області про накладення на правопорушника адміністративного стягнення у вигляді 50 годин громадських робіт, а саме: сільський голова вніс до табеля виходу на роботу завідомо неправдиву інформацію (відомості щодо ніби відпрацьованих порушником громадських робіт) про те, що винна особа призначене їй судом адміністративне стягнення відбула в повному обсязі [7].

Аналізуючи категорію службових осіб, які займають особливо відповідальне становище, слід наголосити на тому, що аналіз судової практики свідчить про відсутність розгляду справ за участю зазначених суб'єктів, оскільки:

– здебільшого повноваження таких осіб мають політичну природу, а як відомо, інститут відповідальності за політичними зобов'язаннями в Україні, на жаль, відсутній. Іншими словами, діяльність керівництва держави, зокрема Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, визначається внутрішньополітичними домовленостями, зафіксованими у відповідних угодах;

– повноваження таких службових осіб мають владно-розпорядчий характер, який передбачає розробку нормативно-правових актів, їх прийняття та реалізацію, натомість рішення вітчизняних судів (виключенням є Європейський суд з прав людини) переважно спрямовані на службових осіб нижчої ланки виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на яких і покладено виконання судових рішень.

Окремо пропонуємо звернути увагу на ч. 4 ст. 382 КК України, яка встановлює кримінальну відповідальність за умисне невиконання службовою особою рішення Європейського суду з прав людини. З приводу можливості звернення громадян України до цієї судової інстанції Н.І. Севастьянова зазначає, що "ідея міжнародного правосуддя завжди уявляється як дещо екстраординарне, тому доступ до міжнародних судів має специфіку, обумовлену цілями та завданнями міжнародного

правосуддя й особливості реалізації права на звернення з індивідуальною заявою" [8, с. 171].

Коло суб'єктів злочину, передбаченого ч. 4 ст. 382 КК України, слід визначати, зокрема, через тлумачення положень Закону України "Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини" від 23 лютого 2006 р № 3477-IV. Серед органів, на які покладено виконання судових рішень цього суду – державна виконавча служба, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, Кабінет Міністрів України та органи виконавчої влади [9].

Таким чином, суб'єктами умисного невиконання рішення Європейського суду з прав людини є службові особи (державні виконавці) та службові особи, які займають відповідальне становище чи особливо відповідальне становище (представники вищих та центральних органів виконавчої влади).

Вивчення судової практики свідчить про відсутність кримінальних проваджень щодо службових осіб про вчинення ними злочину, передбаченого ч. 4 ст. 382 КК України. Це, на нашу думку, певною мірою можна пояснити політичною заангажованістю судової влади. Водночас зазначимо, що в умовах демократичних перетворень, які тривають сьогодні в Україні, аналізована норма кримінального закону має залишатися скоріше як пережитки минулих часів, аніж засіб державного примусу.

Підводячи підсумки дослідження поняття службової особи, як суб'єкта злочину "невиконання судового рішення" (ст. 382 КК України), вважаємо за необхідне окремо зазначити про таке.

1. Невиконання судових рішень є доволі поширеним видом злочину на сучасному етапі розвитку України, що пов'язано з комплексом соціально-правових проблем, наявних у суспільстві (зокрема, правовий нігілізм, корупція, низький рівень правової культури та правосвідомості багатьох громадян, нормативна неврегульованість окремих питань судочинства). Така ситуація деструктивно впливає на авторитет влади, що не припустимо в умовах розбудови в державі демократичного, громадянського суспільства, оскільки при цьому порушується принцип невідворотності відповідальності.

2. Основним суб'єктом невиконання судового рішення є службова особа, яка має відповідні, регламентовані нормами законодавства повноваження.

3. У КК України поняття службової особи тлумачиться тричі: у ст. 18, ст. 364 (пункти 1, 2 примітки) і ст. 368 (пункти 2, 3 примітки). На нашу думку, такий підхід слід визнати нераціональним. Пропонуємо дати визначення поняття службової особи лише раз – у ст. 18 КК України.

4. До перспективних розвідок в аспекті теми цього дослідження належать, зокрема, узагальнення судової практики, а також практики виконання рішень Європейського суду з прав людини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Савчин М.В.* Конституційне право України : підруч. / М.В. Савчин. – К. : Правова єдність, 2009. – 1008 с.

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

3. *Мозоль С.А.* Суб'єкти запобігання злочинам проти виборчих прав громадян / С.А. Мозоль // Держава і право. – 2009. – № 45. – С. 430–435.

4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

5. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 52. – Ст. 490.

6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

7. Постанова Ярмолинецького районного суду Хмельницької області від 23 травня 2012 р. у справі № 2221/933/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www. reyestr.court.gov.ua /Review/24524576.

8. *Севастьянова Н.І.* Звернення до Європейського суду з прав людини як реалізація права на правосуддя : моногр. / Н.І. Севастьянова. – Одеса : Фенікс, 2012. – 212 с.

9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 30. – Ст. 260.

Отримано 18.11.2015

УДК 340.113

Т.В. Родіонова

РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ "МІСЦЕ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ", "ПРЕДМЕТ ЗЛОЧИНУ" ТА "ОБСТАНОВКА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ"

У статті окреслено основні методологічні підходи та запропоновано відповідний інструментарій, які можуть бути основою створення методики розмежування понять "місце вчинення злочину", "предмет злочину" та "обстановка вчинення злочину". Проаналізовані окремі статті Особливої частини Кримінального кодексу України, що потребують такого розмежування. Акцентована увага на окремих нормах, у процесі вивчення яких зазначені поняття можуть тлумачитись неоднозначно. Це свідчить на користь їх системного дослідження.

Ключові слова: *місце вчинення злочину, предмет злочину, обстановка вчинення злочину, лінгвістичне тлумачення, розмежування, об'єктивна сторона злочину.*

В статье очерчены основные методологические подходы и предложен соответствующий инструментарий, которые могут выступить основой создания методики разграничения понятий "место совершения преступления", "предмет преступления" и "обстановка совершения преступления". Проанализированы те статьи Особенной части Уголовного кодекса Украины, которые требуют указанного разграничения. Акцентировано внимание на отдельных нормах, в процессе изучения которых указанные понятия могут толковаться по-разному. Это свидетельствует в пользу их системного исследования.

Ключевые слова: *место совершения преступления, предмет преступления, обстановка совершения преступления, лингвистическое толкование, разграничение, объективная сторона преступления.*

Paper outlines the main methodological approaches and offers the appropriate means that can address the basis for creating a technique of distinction between "crime scene", "subject of a crime" and "the situation of committing a crime". The articles of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine, which require the mentioned distinction are analyzed. The attention to certain rules, which are in the process of studying these concepts may be interpreted differently, is drawn. This is the evidence in favor of their systematic study.

Keywords: *site of crime, the subject of crime, the situation of the crime, linguistic interpretation, distinction, actus reus.*

У сучасній юридичній науці і практиці загальновизнаним є постулат, що ознаки будь-якого небезпечного для суспільства діяння повинні належним чином відтворюватися в законодавчому описі об'єктивної сторони цього правопорушення. За необхідності законодавець називає однією з криміноутворюючих ознак об'єктивної сторони правопорушення місце його вчинення.

Кримінально-правове значення місця вчинення злочину як ознаки об'єктивної сторони злочину є багатоаспектним.

По-перше, факт невстановлення цієї ознаки об'єктивної сторони злочину, коли законодавець передбачає її в диспозиції, свідчить або про відсутність складу злочину, або про наявність складу іншого злочину.

По-друге, вчинення того чи іншого діяння у певному місці може слугувати підставою визнання його суспільно небезпечним і бути одним із факторів кримінальзації. Спосіб діяння, місце та час його вчинення, обстановка, знаряддя і засоби нерідко є свідченням такої небезпеки, зовнішнім проявом руйнівної для суспільних відносин сутності, потенційно закладеної у відповідному діянні.

По-третє, невірне розуміння й неправильна правова оцінка місця вчинення злочину, особливо у випадках, коли останнє сформульоване законодавцем так, що його допустимо сплутати з предметом злочину або обстановкою його вчинення, може призвести до помилок у кримінально-правовій кваліфікації діяння, некоректного тлумачення в навчальній літературі, науково-практичних коментарях, інших джерелах. Внаслідок цього в практичній діяльності відбувається скасування або зміна процесуальних рішень на підставі неправильного застосування норм матеріального кримінального права.

Варто зазначити, що в доктрині кримінального права дослідники рідко торкаються проблем розмежування понять місця вчинення злочину, предмету злочину й обстановки його вчинення. Так, спеціальні дослідження проблеми місця вчинення злочину в кримінально-правовій науці було розпочато радянськими юристами А.В. Наумовим та К.Л. Акоєвим у 80-х рр. минулого століття [1]. У монографії К.Л. Акоєва [2] розроблені наукові засади зазначеного розмежування, в тому числі шляхом застосування лінгвістичних прийомів тлумачення, які в подальшому використовувались багатьма науковцями, зокрема українським дослідником І.І. Присяжнюком [3].

До питань розмежування факультативних ознак об'єктивної сторони злочину зверталися у своїх працях В.Б. Малінін та О.Ф Парфьонов [4].

У сучасній українській кримінально-правовій науці місце вчинення злочину досліджувалось у працях Л.П. Брич [5], З.А Загиней [6], А.А. Музики та Є.В. Лащука [7], В.Г. Мороз [8], К.В. Юртаєвої [9] та деяких інших спеціалістів.

Праці зазначених науковців створюють необхідний фундамент для подальших досліджень місця вчинення злочину. Проте вивчення цього творчого доробку та інших доступних нам джерел дозволяє зробити висновок про те, що від моменту прийняття чинного КК України 2001 р. мало хто з науковців проводив важливий для практичного застосування аналіз положень Особливої частини КК України щодо використання законодавцем ознаки "місце вчинення злочину" в контексті розмежування цієї ознаки і предмета злочину та обстановки його вчинення.

Завдання цієї праці – окреслити методологічні підходи та запропонувати відповідний інструментарій, які можуть бути основою створення методики розмежування понять "місце вчинення злочину", "предмет злочину" та "обстановка вчинення злочину"; здійснення аналізу окремих статей Особливої частини КК України, що потребують такого розмежування.

Передусім зауважимо, що деякі розділи Особливої частини КК України взагалі не містять вказівок щодо місця вчинення злочину як обов'язкової ознаки його складу. Такими є перші два розділи – "Злочини проти основ національної безпеки України" і "Злочини проти життя та здоров'я особи", а також розділ IV Особливої частини "Злочини проти статевої свободи та статевої недоторканності особи", розділ XVI "Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку" та розділ XVII "Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг" КК України. Отже, п'ять із двадцяти розділів Особливої частини КК України взагалі не містять статей, які передбачали б ознаку "місце вчинення злочину" як обов'язкову.

Щоб правильно застосувати закон про кримінальну відповідальність, в законодавчому описі ознак об'єктивної сторони складу злочину необхідно чітко відмежовувати, по-перше, місце вчинення злочину від предмета злочину та обстановки його вчинення, по-друге, матеріальне поняття "місце вчинення злочину" варто відрізняти від його кримінально-процесуального аналога.

Звернемось спочатку до другого з названих аспектів.

Місце вчинення злочину відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 91 КПК України належить до обставин, які підлягають доказуванню в кримінальному провадженні. Як об'єктивна обставина, місце вчинення злочину притаманне кожному злочинному посяганню, оскільки будь-яке діяння завжди вчинюється суб'єктом у певному місці відображається у процесуальних документах (зокрема у протоколі огляду місця події). У сукупності з ознакою "час вчинення злочину слугує формуванню поняття "алібі" (від лат. *alibi* – в іншому місці). Натомість матеріальне поняття "місце вчинення злочину" фігурує лише як обов'язкова ознака складу злочину.

Повертаючись до першого із зазначених аспектів, варто навести деякі теоретичні підходи, які дозволять нам розробити методику розмежування понять місця вчинення злочину, предмета злочину та обстановки його вчинення.

Як зазначають А.А. Музика та Є.В. Лащук, відмежовуючи предмет злочину від місця його вчинення, необхідно враховувати, по-перше, що в контексті цивільно-правової класифікації речей предметом злочину переважно є *рухомі* матеріальні цінності. Головна фізична ознака місця злочину – *нерухомість останнього відносно того простору, що його оточує*, тобто воно є елементом простору, його частиною (наприклад, земельна ділянка, частина будинку чи квартири). Ця територія (простір) може бути також складовою певного матеріального об'єкта, що рухається в просторі (літак, корабель, поїзд, автомобіль тощо), – у такому випадку місце вчинення злочину охоплює окрему внутрішню ділянку простору, що утворює цей матеріальний об'єкт [7, с. 156].

Для розмежування предмета злочину та місця його вчинення корисним є метод лінгвістичного тлумачення, запропонований свого часу К.Л. Акоєвим. Він зазначав: "Очевидно, якщо те, що мислиться у понятті, яке використовується законодавцем, відповідає на запитання "Де?", то йдеться про місце, на запитання "Що?", "Чого?" – про предмет злочину" [2, с. 28].

Цей метод було застосовано, зокрема українським науковцем І.І. Присяжнюком. На його думку, до іменника, що позначає предмет злочину, можна застосувати питання (*чого?*). Наприклад, порушення недоторканості (*чого?*) – житла [*предмет злочину*]. Місце вчинення злочину законодавець формулює так, що до нього можна поставити запитання (*де?*). Наприклад, ст. 246 КК України – незаконна порубка (*чого*?) дерев і чагарників [*предмет злочину*] (*де*?) у лісах, захисних та інших лісових насадженнях або в заповідниках або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду [*місце вчинення злочину*] [3, с. 87–88].

До наведеного вище прийому лінгвістичного тлумачення ознак складу злочину в цілому позитивно ставляться А.А. Музика та Є.В. Лащук, які досліджували проблему розмежування місця вчинення злочину і предмета злочину. Водночас автори вбачають і певну недосконалість цього способу встановлення місця і предмета злочину, оскільки при його застосуванні залишаються осторонь питання щодо розмежування предмета і знарядь та засобів вчинення злочину. "Необхідно взяти до уваги, – пишуть науковці, – що іменником може позначатися не лише предмет, а й знаряддя і засоби вчинення злочину (наприклад, ч. 2 ст. 248 КК

України). Тому цей спосіб може лише доповнювати методику встановлення аналізованих ознак складу злочину" [7, с. 158].

З.А. Загиней також вважає, що лінгвістичне тлумачення кримінально-правових норм може допомогти в розмежуванні предмета злочину і місця його вчинення. Однак, на її думку, цього недостатньо, оскільки потрібно враховувати ще й вектор спрямованості суспільно небезпечного діяння. Наприклад, житло або інше володіння особи – це не територія, на якій вчиняється злочин, а певним чином виділений людиною простір, через порушення недоторканності якого порушується її приватне життя [6, с. 253].

Певний інтерес становить тлумачення термінологічного звороту "інше місце поховання", який використовується для позначення обов'язкових ознак об'єктивної сторони складу злочину в ч. 1 ст. 297 КК України. У першій формі об'єктивної сторони цього злочину, яка описується законодавцем як наруга над могилою, іншим місцем поховання, над тілом (останками, прахом) померлого або над урною з прахом померлого, інше місце поховання є предметом злочину. Водночас інша форма об'єктивної сторони злочину, що міститься в цій же частині статті 297 КК України, – незаконне заволодіння тілом (останками, прахом) померлого, урною з прахом померлого, предметами, що знаходяться на (в) могилі, в іншому місці поховання, на тілі (останках, прахові) померлого, – вказує на інше місце поховання як на місце вчинення злочину. Про це свідчать використані законодавцем звороти "заволодіння <...> предметами, що знаходяться <...> в іншому місці поховання <...>". Тому наукова позиція щодо визнання місця поховання предметом злочину потребує уточнення [7, с. 159].

Більш складним видається розмежування місця та обстановки вчинення злочину.

У попередніх працях ми вже зазначали, що у 1867 році в авторському "Курсі руського кримінального права" професор О.В. Лохвицький виокремив ознаку місця вчинення злочину як самостійну в главі IX, котра мала назву "Обстановка злочину". Примітним є й те, що окрім місця вчинення злочину, О.В. Лохвицький відніс до обстановки злочину: 1) жертву злочину; 2) річ; 3) час і 4) спосіб вчинення [10].

Подальший розвиток теорії кримінального права підтвердив погляди криміналістів XIX століття. Наприклад, у монографії з проблем місця вчинення злочину К.Л. Акоєв висуває і доводить думку про те, що "місце" і "обстановка" вчинення злочину тісно взаємопов'язані і співвідносяться як частина (місце) та ціле (обстановка). Місце разом із часом вчинення злочину постають компонентами обстановки. Остання як більш широке явище включає до свого змісту й інші компоненти, що здійснюють вплив на ступінь суспільної небезпеки злочину [2, с. 23]. До них можна віднести наявність людей або соціальної події, особливості поведінки її учасників, перебіг фізичних, хімічних, виробничих процесів, інші обставини реальної дійсності, що супроводжують вчинення злочину [2, с. 23–24; 11, с. 12].

На підставі наведеного можна зробити важливі у теоретичному та практичному розумінні висновки. Якщо місце вчинення злочину завжди є складовою обстановки, то вказівка на останню в тексті статті Особливої частини КК України буде свідченням наявності місця вчинення злочину. Якщо ж законодавець передбачає в статті лише місце вчинення злочину, то це ще не означає автоматичної наявності обстановки як ознаки об'єктивної сторони складу злочину. Ці теоретичні висновки можна проілюструвати тлумаченням ознак об'єктивної сторони злочинів у деяких спірних ситуаціях.

Наприклад, статтею, де виникають істотні складнощі при розмежуванні ознак місця та обстановки вчинення злочину, є ст. 150 КК України "Експлуатація дітей" розділу III "Злочини проти волі, честі та гідності особи". Спірна ознака об'єктивної сторони тут є не конститутивною, а кваліфікуючою ознакою складу злочину. Частина 2 ст. 150 КК України містить вказівку на ті самі дії, поєднані з використанням дитячої праці *в шкідливому виробництві*. На перший погляд, важко визначитись, чим саме є таке шкідливе виробництво – місцем вчинення злочину чи його обстановкою? Лінгвістичні прийоми тлумачення, які допомагають розмежовувати предмет злочину та місце його вчинення, тут коректно не спрацьовують: використання дитячої праці (*де?*) – в шкідливому виробництві; отже, видається, що це – місце вчинення злочину.

Якщо ж застосуємо цей метод тлумачення щодо ознаки, яку, безперечно, можна вважати обстановкою злочину, то не все буде таким однозначним. Наприклад, у примітці до ст. 402 КК України "Непокора" законодавець роз'яснює, що таке бойова обстановка: "Під бойовою обстановкою в розділі XIX цього Кодексу слід розуміти обстановку наступального, оборонного чи іншого загальновійськового, танкового, протиповітряного, повітряного, морського тощо бою, тобто безпосереднього застосування військової зброї і техніки стосовно військового супротивника або військовим супротивником. Обстановка бою, в якому бере участь військове з'єднання, частина (корабель) або підрозділ, розпочинається і закінчується з наказу про вступ у бій (припинення бою) або з фактичного початку (завершення) бою". Використаємо лінгвістичний метод тлумачення: непокора (*де?*) – в бойовій обстановці; непокора (*коли?*) – в бойовій обстановці. Як бачимо, обидва питання підходять до цієї ознаки складу злочину. Звідси можемо зробити важливий висновок: якщо при застосуванні лінгвістичного прийому тлумачення виявляється можливість одночасного формулювання до певної ознаки складу злочину двох питань – (*де*?) [*місце*] і (*коли*?) [*час*] – то це є переконливим свідченням наявності обстановки вчинення злочину, оскільки, з теоретичної точки зору, обстановка охоплює і місце, і час вчинення злочину.

Здійснимо тлумачення поняття "виробництво". Відповідно до положень тлумачного словника виробництво – це процес, у перебігу якого люди, пов'язані між собою певними виробничими відносинами, створюють матеріальні блага, необхідні для суспільства [12, с. 108]. Таке розуміння виробництва певною мірою збігається з характеристикою обстановки, що наводилась вище і яку сприймають К.Л. Акоєв та А.Г. Васіліаді – наявність людей або соціальної події, перебіг фізичних, хімічних, виробничих процесів, інші обставини реальної дійсності, що супроводжують вчинення злочину. На підставі цього можна зробити висновок, що шкідливе виробництво – обстановка вчинення злочину.

Тепер знову спробуємо застосувати лінгвістичний метод тлумачення цієї ознаки. Використання дитячої праці – (*де?*) – в шкідливому виробництві. Сприймається нормально. Використання дитячої праці – (*коли?*) – в шкідливому виробництві. Відчувається лінгвістичний дискомфорт. Одночасна постановка двох питань – (*де?*) і (*коли?*) – викликає сумнів.

Що маємо в "сухому залишку"? Прийоми лінгвістичного тлумачення вказують на те, що шкідливе виробництво – це місце вчинення злочину. Спробуємо висунути власне теоретичне розуміння аналізованої ознаки складу злочину. На нашу думку, є підстави вважати, що виробництво із шкідливими умовами праці – це процес, який здійснюється на стаціонарних об'єктах (цех, приміщення тощо) і через це прив'язаний до певного місця в просторі.

Отже, аргументи на користь того, що ознака "в шкідливому виробництві" є місцем вчинення злочину, видаються більш вагомими, ніж докази щодо визнання цієї ознаки обстановкою вчинення злочину.

Цікавим, з точки зору кримінально-правової характеристики, є зміст диспозиції ст. 394 КК України: втеча зі спеціалізованого лікувального закладу, а також по дорозі до нього. На нашу думку, спеціалізований лікувальний заклад у цьому випадку буде місцем вчинення злочину, проте ознака "*по дорозі до нього*" потребує додаткового вивчення.

Нам на допомогу приходить теоретичне розуміння обстановки вчинення злочину, яке наводилось вище. Допроваджування особи до спеціалізованого лікувального закладу може вважатись соціальною подією або обставинами реальної дійсності, що супроводжують вчинення злочину.

Застосуємо як допоміжний лінгвістичний метод тлумачення ознак злочину. Словосполучення *"по дорозі до нього"*, тобто по дорозі до спеціалізованого лікувального закладу, означає характеристику як певного місця (*де?*) – [*по дорозі*], так і певного часу – (*коли?*) – [*по дорозі*]. Відповідно до встановленої нами закономірності можливість одночасного формулювання до певної ознаки складу злочину двох питань – (*де*?) [місце] і (*коли*?) [час] – є свідченням наявності обстановки вчинення злочину.

Можна зробити такі висновки та перспективи подальших розвідок у напрямі започаткованого дослідження.

1. Як об'єктивна обставина, місце вчинення злочину властиве кожному злочинному посяганню, оскільки будь-яке діяння завжди вчинюється суб'єктом у певному місці і відображається в процесуальних документах (зокрема в протоколі огляду місця події, обвинувальному акті, вироку). Матеріальне поняття "місце вчинення злочину" може фігурувати винятково як обов'язкова ознака складу злочину.

2. Предметом злочину переважно є рухомі матеріальні цінності. Розмежувальна ознака предмета злочину та місця вчинення злочину – нерухомість останнього відносно того простору, що його оточує.

Допоміжним методом розмежування цих ознак складу злочину є лінгвістичне тлумачення шляхом постановки відповідних питань: до іменника, що позначає предмет злочину, можна застосувати питання (*чого?*); місце вчинення злочину законодавець формулює так, що до нього можна поставити запитання (*де?*).

3. Вважаємо обґрунтованим підхід, згідно з яким місце і час вчинення злочину постають компонентами обстановки.

Якщо місце вчинення злочину завжди є складовою обстановки, то вказівка на останню в тексті статті Особливої частини КК України буде свідченням наявності і певного місця вчинення злочину. Якщо ж законодавець передбачає у статті лише місце вчинення злочину, то це ще не означає автоматичної наявності обстановки як ознаки об'єктивної сторони складу злочину.

Якщо при застосуванні лінгвістичного прийому тлумачення виявляється можливість одночасного формулювання до певної ознаки складу злочину двох питань – (*де*?) [місце] і (*коли*?) [час] – то це є свідченням наявності обстановки вчинення злочину, оскільки, з теоретичної точки зору, обстановка охоплює і місце, і час вчинення злочину.

Отже, викладене нами бачення проблеми може бути основою створення методики розмежування понять "місце вчинення злочину", "предмет злочину" та "обстановка вчинення злочину".

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Наумов А.В.* Место совершения преступления и его уголовно-правовое значение / А.В. Наумов, К.Л. Акоев // Советская юстиция. – 1988. – № 7. – С. 11–14.

2. *Акоев К.Л.* Место совершения преступления и его уголовно-правовое значение / К.Л. Акоев / Научная редакция и предисловие А.В. Наумова. – Ставрополь : Сервисшкола, 2000. – 176 с.

3. *Присяжнюк І.І.* Кримінальна відповідальність за порушення недоторканності житла або іншого володіння особи в Україні : моногр. / І.І. Присяжнюк, за наук. ред. З.А. Тростюк. – К. : Національна академія прокуратури; Кіровоград : МПП "Антураж А", 2011. – 290 с.

4. *Малинин В.Б.* Объективная сторона преступления / В.Б. Малинин, А.Ф. Парфенов. – СПб. : Издательство Юридического института (Санкт-Петербург), 2004. – 301 с.

5. *Брич Л.* Місце вчинення злочину і його значення у розмежуванні складів злочинів та відмежуванні їх від складів інших правопорушень / Л. Брич // Вісник Львівського університету. Серія юрид. – 2011. – Вип. 52. – С. 267–280.

6. *Загиней З.* Кримінально-правова герменевтика : монографія / З. Загиней. – К. : Видавничий дім "АртЕк", 2015. – 380 с.

7. *Музика А.А.* Предмет злочину: теоретичні основи пізнання : монографія / А.А. Музика, Є.В. Лащук. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2011. – 192 с.

8. *Мороз В.Г.* Поняття місця вчинення злочину як ознаки об'єктивної сторони злочину // Юридична наука. – 2014. – № 5. – С. 122–136.

9. *Юртаєва К.В.* Місце скоєння злочинів міжнародного характеру: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / К.В. Юртаєва. – Харків, 2010. – 230 с.

10. *Лохвицкий А.В.* Курс русского уголовного права. / А.В. Лохвицкий. – СПб. : Издание Журнала Министерства Юстиции, 1867. – 662 с.

11. *Василиади А.Г.* Обстановка совершения преступления и ее уголовно-правовое значение : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А.Г. Василиади. – М. : ВШМ МВД СССР, 1988. – 24 с.

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

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС І КРИМІНАЛІСТИКА. ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.9:615.07

Б.Є. Лук'янчиков,
кандидат юридичних наук, доцент
Ю.В. Вересенко

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ З ВИЯВЛЕННЯ У ВОДІЇВ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ОЗНАК АЛКОГОЛЬНОГО ЧИ НАРКОТИЧНОГО СП'ЯНІННЯ АБО ПЕРЕБУВАННЯ ПІД ВПЛИВОМ ЛІКАРСЬКИХ ПРЕПАРАТІВ, ЩО ЗНИЖУЮТЬ УВАГУ ТА ШВИДКІСТЬ РЕАКЦІЇ

Стаття присвячена аналізу нормативного регулювання та організації діяльності Національної поліції щодо виявлення водіїв, які керують транспортними засобами в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або знаходяться під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. Висвітлюються юридичні та фактичні підстави проведення огляду на стан сп'яніння, його види, учасники цієї дії, використання спеціальних знань та засобів під час його проведення, порядок оформлення результатів огляду на стан сп'яніння.

Ключові слова: *алкогольне сп'яніння, наркотичне сп'яніння, лікарські засоби, стан сп'яніння, візуальні ознаки стану сп'яніння, медичний огляд, підстави проведення огляду особи, спеціальні знання, протокол, акт, висновок експерта.*

Статья посвящена анализу нормативного регулирования и организации деятельности Национальной полиции по выявлениию водителей, которые управляют транспортными средствами в состоянии алкогольного, наркотического и другого опьянения или находятся под воздействием лекарственных препаратов, снижающих внимание и скорость реакции. Раскрываются юридические и фактические основания проведения осмотра с целью установления состояния опьянения и его вида. Определены участники данного осмотра и акцентировано внимание на использовании специальных знаний и научно-технических средств при его проведении, предложен порядок оформления результатов осмотра на предмет состояния опьянения.

Ключевые слова: *алкогольное опьянение, наркотическое опьянение, лекарственные препараты, состояние опьянения, специальные знания, протокол, акт, заключение эксперта.*

Paper is devoted to the study of the statutory regulation and the activity arrangement of the National Police concerning the detection of the drivers driving in the state of alcohol intoxication, drug intoxication or other intoxication or the drivers intoxicated from the medicinal drugs depressing the attention and the speed of reaction. Legal and factual grounds for the holding an inspection to fix the state of intoxication and its form are revealed. The participants of this inspection and the application of special knowledges

and the research and technology means are defined; the procedural formalities to fix the results of the inspection concerning the state of intoxication are suggested.

Keywords: *alcohol intoxication, drug intoxication, drugs, state of intoxication, signs of visible intoxication, medical examination, reasons to justify the examination of a person, special knowledges, record, act, expert evidence*

Аналіз наукової літератури і слідчої практики свідчить, що кількість виявлених кримінальних правопорушень пов'язаних із керуванням транспортними засобами особами, які перебувають у стані алкогольного або наркотичного сп'яніння неухильно збільшується. Так, загальна кількість кримінальних правопорушень зареєстрованих у 2013, 2014 та 2015 роках складала 563560, 529139, 565182, а злочинів проти безпеки руху та експлуатації транспорту, відповідно – 19722, 24700, 24035, з яких у стані алкогольного сп'яніння, відповідно по роках, 1559, 1539, 1167 [1]. Статистичні данні департаменту ДАІ України за останні роки також свідчать про невпинне зростання правопорушень, пов'язаних із керуванням транспортними засобами в нетверезому стані, навіть попри зменшення загальної кількості дорожньо-транспортних пригод. Так, у 2009 р. зареєстрована кількість дорожньо-транспортних пригод склала 229885, з них керування в нетверезому стані 1631, у 2010 р. – 204242 та 1263, у 2011 р. – 186225 та 1831, у 2012 р. – 196410 та 2023, у 2013 р. – 191010 та 2188, у 2014 р. – 153217 та 2344, у 2015 р. – 134193 та 2358 [2]. Вважаємо, що для об'єктивного оцінювання ситуації на дорогах Україні слід враховувати останні події в країні, відсутність статистичних даних з величезної території анексованого Криму та зони АТО на Донбасі.

Зрозуміло, що успішна боротьба поліції із зазначеним видом правопорушень тісно пов'язана з їх професійною майстерністю, досконалим знанням нормативної бази, вмінням застосовувати спеціальні криміналістичні знання і прилади, новітні методичні рекомендації як самостійно, так і з залученням для цього осіб, які мають спеціальні знання.

Діяльність працівників поліції щодо виявлення та документування фактів перебування водія у стані алкогольної або наркотичної залежності регулюється низкою нормативних актів.

Так, у ст. 129 Кодексу України про адміністративні правопорушення міститься припис про недопущення до керування транспортними засобами або суднами водіїв чи судноводіїв, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції, або осіб, які не мають права на керування транспортним засобом, а ст. 130 забороняє керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують їх увагу та швидкість реакції.

Закон України "Про Національну поліцію" в п. 11 ст. 23 прямо вказує, що Національна поліція регулює дорожній рух та здійснює контроль за дотриманням правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі, а ст. 32 передбачає перевірку документів особи, якщо її зовнішні ознаки, або дії дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, тобто керування транспортним засобом у стані алкогольного, наркотичного сп'яніння.

У законі України "Про дорожній рух" зазначається, що Правила дорожнього руху доповнено пунктом 2.4-2 згідно з Постановою КМ № 879 від 27.06.2007. У пункті 2.5 визначено, що водій повинен на вимогу працівника поліції пройти в установленому порядку медичний огляд для визначення стану алкогольного

сп'яніння, впливу наркотичних чи токсичних речовин; у пункті 2.6 говориться про позачерговий медичний огляд з метою визначення здатності безпечно керувати транспортним засобом і про перевірку знання цих Правил та навичок водіння. Пункт 2.9 містить заборону водієві а) керувати транспортним засобом у стані алкогольного сп'яніння або, перебуваючи під впливом наркотичних чи токсичних речовин; а також б) керувати транспортним засобом у хворобливому стані, у стані стомлення, а також перебуваючи під впливом лікарських препаратів, що знижують швидкість реакції і увагу. Пункт 2.10 зазначає, що у разі причетності до дорожньо-транспортної пригоди водій зобов'язаний: є) до проведення медичного огляду не вживати без призначення медичного працівника алкоголю, наркотиків, а також лікарських препаратів, виготовлених на їх основі (крім тих, які входять до офіційно затвердженого складу аптечки).

Кримінальний кодекс України у ст. 276, 286 передбачає кримінальну відповідальність водіїв за порушення правил безпеки руху, а ст. 287 КК України за допуск до керування транспортним засобом особи, яка перебуває в стані алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують її увагу та швидкість реакції. Відповідно до п. 13 ст. 67 КК України стан алкогольного або наркотичного сп'яніння визнається обтяжуючою обставиною.

Закон України "Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними" у ст. 8 передбачає огляд транспортного засобу, вантажу, що в ньому знаходиться, особистих речей водія і пасажирів посадовими особами органів Міністерства внутрішніх справ України і Служби безпеки України на підставі заяв, повідомлень про правопорушення, пов'язані з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин чи прекурсорів, або за наявності про це іншої достовірної інформації компетентних органів.

У разі виявлення речовин, які викликають підозру як такі, що належать до наркотичних, психотропних або прекурсорів і потребують подальшого дослідження, а також наявності у водія чи пасажирів ознак наркотичного сп'яніння транспорт і зазначені особи можуть бути доставлені в органи внутрішніх справ для з'ясування необхідних обставин. У ст. 13 йдеться про провадження медичного огляду та медичного обстеження осіб, які зловживають наркотичними засобами або психотропними речовинами.

Процедура провадження огляду таких осіб регламентується Постановою Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року № 1103 "Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду".

Огляду на стан сп'яніння підлягають водії транспортних засобів, щодо яких у поліцейського Національної поліції України виникли обґрунтовані припущення, що вони знаходяться у стані сп'яніння. Обґрунтування такого припущення повинно будуватись на загальновідомих ознаках. Точно з цього приводу зазначає А.А. Музика, немедичне вживання наркотиків часто призводить до фізичних і психічних хвороб організму [3]. Таким чином, поліцейський може візуально розпізнати особу, яка тривалий час вживає наркотики за зовнішнім виглядом, тобто за анатомічними, функціональними і супутніми ознаками [4, с. 103–110]. Найбільше характерні ознаки, за якими можна розпізнавати наркотичні речовини і осіб, які їх вживають, викладені в різноманітних інструкціях та пам'ятках для працівників правоохоронних органів [5].

До них належать: в першу чергу, запах алкоголю з ротової порожнини водія; порушення координації рухів; уривчаста та незв'язна мова, тремор кінцівок (рук, ніг); різка зміна кольору шкіряного покрову людини, яка виявляється в появі плям червоного кольору; швидка і різка та необґрунтована зміна поведінки особи, від агресивної до пригніченої.

До ознак наркотичного сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, як правило, належать: наявність однієї або одночасно декількох ознак стану алкогольного сп'яніння, звісно, окрім запаху алкоголю з ротової порожнини; постійна посмішка на обличчі, нестримний сміх без поважних причин, при більш сильному отруєнні м'язи тіла розслаблені, віки прикриті, рот трохи відкритий, голова звисає на бік, мала рухомість; різка зміна настрою, від повного умиротворіння до агресивності; змінюється активність рухів, від стану спокою до різких хаотичних рухів; координація рухів порушена; змінюється мова, може бути голосною, уривчастою, швидкою і незрозумілою або уповільненою; обличчя бліде, з жовтуватим відтінком, набрякле; очі блищать, зіниці звужені або навпаки нереально розширені, очні яблука червоного кольору (налиті кров'ю); сухість шкіри і слизової роту, губи сухі, але інколи буває навпаки, тобто спостерігається підвищення слиновиділення; почервоніння окремих ділянок шкіри рук, обличчя, шиї або неприродна блідість [5].

Огляд водія транспортного засобу на стан сп'яніння може бути проведено як патрульним поліцейським безпосередньо на місці зупинки транспортного засобу з використанням спеціальних технічних засобів, дозволених до застосування МОЗ та Держспоживстандартом, так і лікарем закладу охорони здоров'я. А у сільській місцевості за відсутності лікаря – фельдшером фельдшерсько-акушерського пункту, який пройшов спеціальну підготовку.

У випадку, коли водій транспортного засобу відмовляється від проходження огляду на стан сп'яніння безпосередньо на місці зупинки або не погоджується з результатами проведеного патрульним поліцейським огляду, такий огляд проводиться в найближчому закладі охорони здоров'я, якому надано право на його проведення згідно зі ст. 266 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

У випадках, коли в процесі дорожньо-транспортної події постраждали люди, настала смерть або заподіяно тілесні ушкодження, проведення огляду на стан сп'яніння учасників цієї події є обов'язковим і проводиться безпосередньо у закладі охорони здоров'я.

Провадження огляду на стан алкогольного сп'яніння патрульним поліцейським і оформлення його результатів відбувається із дотриманням ряду вимог:

– по-перше, огляд проводиться за допомогою спеціальних технічних засобів, дозволених до застосування МОЗ та Держспоживстандартом;

– по-друге, огляд на стан алкогольного сп'яніння водія транспортного засобу здійснюється патрульними поліцейськими, які пройшли спеціальну підготовку і мають спеціальні знання;

– по-третє, спеціальні технічні засоби, які застосовуються патрульними поліцейськими, повинні мати сертифікат відповідності та свідоцтво про повірку робочого засобу вимірювальної техніки.

– по-четверте, огляд стану сп'яніння особи проводиться з дотриманням інструкції з експлуатації спеціального технічного засобу та документуванням результатів на паперових та електронних носіях, звісно, за умови, що цей технічний пристрій має такі можливості.

– по-п'яте, перед проведенням огляду на стан сп'яніння патрульний поліцейський зобов'язаний поінформувати особу, яка підлягає огляду на стан сп'яніння,

щодо порядку застосування спеціального технічного засобу та на її вимогу надати сертифікат відповідності та свідоцтво про повірку робочого засобу вимірювальної техніки.

– по-шосте, огляд на стан сп'яніння на місці зупинки транспортного засобу обов'язково проводиться в присутності двох понятих.

Забороняється залучати понятими інших патрульних поліцейських та осіб, щодо неупередженості яких виникають сумніви.

– по-сьоме, встановлення стану алкогольного сп'яніння здійснюється на підставі огляду, який проводиться згідно з вимогами "Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції" патрульним поліцейським з використанням спеціальних технічних засобів, показники яких після проведення тесту мають цифровий показник більше ніж 0,2 проміле алкоголю у крові.

– по-восьме, форма направлення на огляд водія транспортного засобу з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, дуже проста і наведена в додатках до Інструкції. Вона повинна містити назву документа, назву закладу охорони здоров'я, дату та час складання, відомості про особу, щодо якої вона складена (П.І.Б., дата народження, місце проживання), документ, завдяки якому встановлено особу. Наступним кроком зазначаються ознаки сп'яніння виявлені візуально патрульним поліцейським. Наступна графа містить назву та номер, реквізити документів, що підтверджують повірку застосовуваного для дослідження технічного приладу. Надалі результати огляду, серія та номер протоколу про адміністративне правопорушення, складеного патрульним поліцейським. Наступна графа – це відомості про особу (посада, найменування підрозділу Національної поліції України, спеціальне звання, П.І.Б., серія та номер службового посвідчення, підпис), яка доставила правопорушника на огляд до медичного закладу, та підпис уповноваженої особи.

– по-дев'яте, патрульний поліцейський з метою забезпечення істинності результатів медичного огляду зобов'язаний доставити водія транспортного засобу до найближчого закладу охорони здоров'я не пізніше як після двох годин з моменту затримання.

– по-десяте, результати огляду на стан сп'яніння водія транспортного засобу, проведеного патрульним поліцейським, зазначаються в акті огляду на стан алкогольного сп'яніння з використанням спеціальних технічних засобів.

В акті відображається назва документу, підстави, за яких проведено огляд, назва та номер спеціального-технічного засобу, отримані результати, відмітка, про згоду або незгоду особи із результатами та її підпис або відмітка про відмову підпису. Також містяться відомості про понятих, які були залучені до проведення огляду. І на завершення відомості щодо патрульного поліцейського (посада, найменування підрозділу Національної поліції України, спеціальне звання, П.І.Б. та підпис), який склав акт.

У випадках, коли факт знаходження водія в стані сп'яніння встановлено, результати проведеного патрульним поліцейським огляду обов'язково зазначаються у протоколі про адміністративне правопорушення, до якого долучається акт огляду.

Акт огляду складається у двох примірниках, один надається водію, а другий залишається у патрульного поліцейського та/або долучається до протоколу про адміністративне правопорушення. В тих випадках, коли використаний технічний

засіб обладнаний пристроєм для друку, отримані результати обов'язково роздруковують та долучають до протоколу про адміністративне правопорушення;

– по-одинадцяте, оформлення матеріалів огляду на стан сп'яніння водія транспортного засобу відбувається виключно з дотриманням норм чинного законодавства;

– по-дванадцяте, у випадку наявності у патрульного поліцейського підстав вважати, що водій транспортного засобу перебуває у стані наркотичного чи іншого сп'яніння або під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, згідно з ознаками, визначеними в пункті 4 розділу І Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, патрульний поліцейський зобов'язаний доставити цю особу до найближчого закладу охорони здоров'я [6].

Відповідно до чинного законодавства перелік установ та закладів охорони здоров'я, яким надається право проведення огляду на стан сп'яніння водіїв, затверджується Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, начальниками структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Медичний огляд також можна проводити в спеціально обладнаних пересувних пунктах (автомобілях), що належать закладам охорони здоров'я і відповідають установленим МОЗ вимогам.

Огляд на стан сп'яніння в медичних закладах проводиться лікарем зазначеного закладу, а у сільській місцевості за відсутності лікаря – фельдшером фельдшерсько-акушерського пункту, який пройшов тематичне вдосконалення за відповідною програмою згідно з чинним законодавством. Безпосередньою метою такого огляду є встановлення наявності або відсутності в обстежуваної особи стану сп'яніння.

Лікар (фельдшер) зобов'язаний пересвідчитися в особі, яку буде оглядати. З цією метою він перевіряє у неї документи (паспорт, особисте посвідчення, посвідчення водія тощо) (за наявності). Документом може виступити будь-який матеріальний носій, на якому міститься фотографічне зображення та інформація про особу.

Відсутність у особи, яку перевіряють, документів не може бути причиною для відмови у проведенні огляду на стан сп'яніння. В такому випадку в акті медичного огляду ретельно описують зовнішні ознаки особи, яку оглядають, а також те, що анкетні відомості записані з її слів. У разі надходження документів дані про оглянуту особу долучають до акта медичного огляду.

Провадження лабораторних досліджень для визначення наркотичного засобу або психотропної речовини обов'язкове. Метою такого дослідження є виявлення або уточнення наявних речовин, які здатні вводити особу в стан наркотичного сп'яніння.

Вся вимірювальна техніка та обладнання, яке використовується в закладах охорони здоров'я, для лабораторних досліджень, повинні відповідати ряду вимог, а саме бути дозволені МОЗ, мати сертифікат відповідності та свідоцтво про повірку.

Зразки біологічного походження для лабораторних досліджень відбирають у два контейнери. Один зразок використовують для первинного лабораторного дослідження, інший зберігається протягом 90 днів.

За збереження та транспортування контейнерів з біологічними зразками до іншого закладу охорони здоров'я, цілісність пломбування відповідає заклад

охорони здоров'я, у якому проводився відбір біологічних зразків. Зразками для досліджень з метою визначення можливого наркотичного сп'яніння можуть виступати виділення людського організму (слина, сеча, кров) та змиви з поверхні губ, шкіряного покриву обличчя і рук [7].

У випадках, коли учасники дорожньо-транспортної пригоди перебувають в непритомному стані або з тяжкими ушкодженнями, обов'язково проводиться дослідження біологічних зразків на вміст алкоголю, наркотичних чи психотропних речовин у тих закладах охорони здоров'я, куди їх доставили. За отриманими результатами огляду на стан сп'яніння та лабораторними дослідженнями встановлюється діагноз, який вноситься до акта медичного огляду. Висновок щодо результатів медичного огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції видається на підставі акта медичного огляду.

Акт медичного огляду складається із назви документу і називається він "Висновок" щодо результатів медичного огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, відомостей про заклад охорони здоров'я, дати складення документу, відомостей про обстежувану особу та документа, який підтверджує особистість. Відомості про особу поліцейського, який ініціював перевірку, а також відомості про особу, яка доставила особу на обстеження. Відомості про лікаря, який проводив обстеження, та назва закладу охорони здоров'я, де відбулося обстеження. Висновок щодо результатів огляду повідомляється особі у присутності поліцейського, який її доставив, про що зазначається у висновку. Наприкінці документ підписують обстежуваний та лікар, який проводив огляд, і засвідчують печаткою.

Усі записи в акті медичного огляду та висновку щодо результатів медичного огляду особи на стан сп'яніння повинні бути чіткими та зрозумілими, не допускається використання загальних формулювань за зразком "норма, у допустимих межах і т.ін.". Акт медичного огляду особи складається в одному примірнику, який залишається в закладі охорони здоров'я. На відміну від акта, висновок медичного огляду особи на стан сп'яніння складається в усіх випадках безпосередньо після огляду особи у трьох примірниках: перший примірник видається під підпис поліцейському, який доставив особу на огляд, другий видається особі, яку оглядали, а третій залишається в закладі охорони здоров'я.

Кожний випадок огляду на стан сп'яніння у закладі охорони здоров'я реєструється в журналі реєстрації медичних оглядів осіб з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції. В ньому зазначається назва, дата початку і закінчення журналу. Далі, заносяться відомості у відповідні графи. 1. Порядковий номер; 2. Дата та час огляду; 3. Ким направлена особа; 4. Прізвище, ім'я, по батькові; 5. Дата народження (число, місяць, рік); 6. Місце проживання, контактний телефон; 7. Назва, серія та номер документа, що посвідчує особу, яку направлено на огляд (за наявності); 8. Діагноз; 9. Прізвище та підпис лікаря (фельдшера), який проводив огляд; 10. Особи, які отримали перший і другий примірники акта (П.І.Б., підпис).

Висновки медичного огляду осіб на стан сп'яніння, складені з недотриманням вимог Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, вважаються недійсними.

Організація матеріального забезпечення закладів охорони здоров'я бланками акта медичного огляду, висновку щодо результатів медичного огляду особи на стан сп'яніння покладається на Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, начальників структурних підрозділів з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій. Відсутність цих бланків у жодному разі не може бути приводом для відмови в огляді особи на стан сп'яніння.

Таким чином, знання законодавчої бази та дотримання процесуальних правил і криміналістичних рекомендацій щодо порядку виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного чи наркотичного сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, сприятиме підвищенню результативності роботи патрульної поліції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Генеральна прокуратура України. Статистична інформація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=104403&libid=.

2. Управління безпеки дорожнього руху. Статистика аварійності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sai.gov.ua/ua//ua/static/21.htm

3. *Музыка А.А.* Использование специальных знаний в области наркологии в процессе расследования уголовных дел / А.А. Музыка // Криминалистика и судебная экспертиза. – К., 1985. – Вып. 30. – С. 100.

4. *Степин В.С.* Возможности криминалистического распознавания наркоманов по признакам внешности, измененным под влиянием наркотических средств / В.С. Степин // Проблемы борьбы с организованной преступностью.– М., 1990. – С. 103–110.

5. Памятка сотрудникам органов внутренних дел по борьбе с наркоманией. Управление уголовного розыска МВД УССР. – К., 1987. – 12 с.

6. Про затвердження Інструкції про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : наказ МВС України №1452/735 від 09.11.2015.

7. Огляд місця події при розслідуванні окремих видів злочинів : наук.-практ. посібник / за ред. Н. І. Клименко. – К. : Юрінком Інтер, 2005. –216 с. – С. 114–115.

Отримано 25.11.2015

УДК 343.9:343.344

О.В. Наскалов

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОТИДІЇ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З НЕЗАКОННИМ ОБІГОМ БОЄПРИПАСІВ, ВИБУХОВИХ РЕЧОВИН ТА ВИБУХОВИХ ПРИСТРОЇВ В УКРАЇНІ

У статті аналізуються окремі кримінологічні та кримінально-правові аспекти стратегії протидії незаконному обігу вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів в Україні.

***Ключові слова**: вибухові речовини, вибухові пристрої, боєприпаси, протидія злочинності, профілактика, кримінологія, стратегії.*

В статье анализируются отдельные криминологические и уголовно-правовые аспекты стратегии противодействия незаконному обороту взрывчатых веществ, взрывных устройств и боеприпасов в Украине.

***Ключевые слова**: взрывчатые вещества, взрывные устройства, боеприпасы, противодействие преступности, профилактика, криминология, стратегии.*

In the paper several criminological and criminal-law aspects of the strategy of counteraction to illicit trafficking of explosives, explosive devices and ammunition in Ukraine are analyzed.

***Keywords:** explosives, explosive devices, ammunition, counteraction to crime, prevention, criminology, strategy.*

Вчинення злочинів з використанням боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин становить найбільшу суспільну небезпеку. Використання таких знарядь злочину, зазвичай, носить латентну форму та призводить до великих жертв, оскільки воно має значну руйнівну силу та вчинюється загальнонебезпечним способом.

Незаконний обіг боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв в окремій країні може загрожувати стабільності і в сусідніх країнах. Наприклад, нинішня криза в Україні та Сирії дозволила злочинним групам заволодіти вогнепальною зброєю, боєприпасами та вибуховими речовинами, що мало наслідком не тільки потужний збройний конфлікт у самій державі, а й сприяло росту злочинності в сусідніх країнах. Події засвідчили, що в такій ситуації можливості правоохоронних органів нівелюються, а військових обмежуються.

Незаконний обіг бойових припасів, вибухових пристроїв та речовин проблема, що давно вийшла за межі однієї країни та не має кордонів (контрабанда боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв тощо).

Міграція зброї, яка використовується терористами, тісно пов'язана, по-перше, з міграцією самих терористів, а по-друге, з міграцією осіб, що незаконно торгують зброєю [1].

Згідно зі статистичними даними кількість вилучених боєприпасів, вибухових пристроїв та вибухових речовин на території України протягом декількох останніх років залишається стабільно високою з тенденцією до зростання. Очевидно, це можна пояснити кількома причинами. По-перше, значну частину вилучених

боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв становлять ті, котрі незаконно потрапляють з непідконтрольної території на Сході України, де на цей час триває антитерористична операція. По-друге, необхідність забезпечення належного обліку боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв у процесі виробництва, зберігання, використання, транспортування, збуту, вилучення і знищення у зв'язку з тотальною зміною нормативно-правової бази, що регламентує їх обіг та визначає права й обов'язки державних органів, до функцій яких належить контроль за їх обігом та протидія злочинам у цій галузі. По-третє, збільшення кількості вилучених саморобних вибухових пристроїв пов'язане з відносною доступністю компонентів, що можуть бути використані для виготовлення згаданого пристрою, поєднаних з володінням спеціальними знаннями особами потенційними правопорушниками.

Бойові припаси, вибухові пристрої та речовини, як і зброя, традиційно є предметом досліджень. Суттєве зростання незаконного обігу об'єктів дослідження в останні декілька років суттєво змінило якісний склад злочинності. Озброєна злочинність є однією з основних складових організованої злочинності, що, у свою чергу, може бути пов'язана з тероризмом, – це один з найбільш небезпечних для держави та суспільства видів злочинності. Ситуація на Сході України є яскравим прикладом того, як протиправне використання зброї, до переліку якої належать також боєприпаси, вибухові пристрої та речовини, погіршує криміногенну ситуацію в державі, а також є прихованою загрозою державності в геополітичному масштабі.

Сьогодення засвідчує об'єктивну потребу в науковому пошуку нових та удосконаленні наявних кримінально-правових та кримінологічних методів протидії згаданій вище категорії злочинів. Зокрема, враховуючи незначну кількість в Україні теоретичних розробок з оперативно-розшукової діяльності щодо зазначеного питання, метою цієї статті є підвищення рівня наукової розробленості проблеми впливу незаконного обігу бойових припасів, вибухових речовин та пристроїв на вчинення злочинів різної спрямованості в Україні, на підставі комплексного аналізу спеціальної юридичної літератури, що дозволить використовувати отримані наукові розробки для теоретичного забезпечення процесу протидії злочинам, пов'язаним з незаконним обігом вибухових речовин, пристроїв та боєприпасів.

Злочини, вчинені з використанням вибухових речовин, пристроїв та боєприпасів, завдають непоправної шкоди життю і здоров'ю громадян, мають резонансний характер, посилюють страх і відчуття незахищеності в населення держави, нівелюють у суспільній свідомості зусилля держави, спрямовані на стабільний розвиток суспільства, забезпечення прав і свобод людини, створення гідних умов її життя. Свідченням цього є нинішні трагічні події на Сході України, а також низка нещодавніх терористичних актів у Франції, Єгипті, Сирії.

З огляду на наведені вище факти, міжнародне співтовариство приділяє все більше уваги загрозі незаконного обігу вибухових речовин, пристроїв та боєприпасів не тільки як внутрішній проблемі окремо взятої держав, а і як суттєвому чиннику впливу на транснаціональну організовану злочинність, включаючи відмивання коштів, фінансування тероризму та створення не визнаних квазідержавних утворень.

Дослідження окремих аспектів незаконного обігу боєприпасів, вибухових пристроїв, вибухових речовин та протидії їм як окремому виду злочину в Україні вивчали такі вчені, як Б.І. Бараненко, В.П. Межевий, Т.М. Бульба, В. Голіна, О. Джужа, І. Даньшин, А. Закалюк, А. Зелінський, О.М. Ігнатов, М.Г. Колодяжний, Л.М. Кулик, А.М. Лисенко, В.І. Рибачук. Серед російських науковців – С.С. Галахов, Я. Гилинский, С. Іншаков, В.В. Лунєєв, В. Квашис, Д.А. Корецький,

К.А. Корсаков, О.М. Коршунова, С. О. Солодовников, в американській науці – Е. Шур, Р. Кларк, В. Фокс, Р. Паркер, Л. Сігел.

Боєприпаси, вибухові пристрої та речовини в переважній більшості випадків розглядаються вченими як одна зі складових зброї в контексті вивчення питання незаконного її обігу. Метою теоретичного пошуку шляхів протидії незаконному обігу зброї є боротьба зі злочинністю та підтримання правопорядку в суспільстві. Як слушно зауважив В.В. Лунєєв, насиченість в державі зброї передбачає її неправомірне використання [2]. На думку автора, боєприпаси, вибухові пристрої та речовини варто виділити в окрему групу з метою вивчення їх незаконного обігу та пошуку оптимальних шляхів протидії їх незаконному обігу.

Вивчаючи поняття "Протидія злочинності", варто згадати тлумачення О. Ігнатова родової ознаки "Протидії злочинності", під якою він розуміє систему різноманітних видів діяльності та комплексних заходів (які здійснюються суспільством та державою, спрямованих на запобігання, усунення, нейтралізацію і обмеження (ослаблення) факторів, детермінуючих злочинність [3].

У статті "Протидія злочинності: поняття та сутність" О. Ігнатов розділяє діяльність з "Протидії злочинності" на низку складових: 1) кримінологічна експертиза проектів програм соціально-економічних перетворень (інших законопроектів), їхнє інформаційно-консультативне забезпечення; 2) попередження злочинів; 3) виявлення й розкриття злочинів; 4) досудове розслідування; 5) судове провадження та покарання винних за рішенням суду; 6) робота з виправлення винних; 7) нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі (за процесом їх соціальної адаптації) [4].

Як бачимо, наведений вище перелік складових "Протидії злочинності" включає в себе як кримінологічні, так і кримінально-правові методи протидії злочинності.

У контексті вивчення питання протидії незаконному обігу вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів варто зауважити, що змістовна сторона поняття "Протидія злочинам пов'язаним з незаконним обігом вибухових речовин" автором розглядається у двох аспектах: кримінологічному та кримінально-правовому з урахуванням особливостей наведеної групи злочинів.

Кримінологічний аспект становить багаторівнева систему засобів протидії злочинам, яку формують цілеспрямовані державні та громадські заходи. Окрему увагу варто звернути на діяльність правоохоронних та інших державних органів, діяльність яких спрямована на виявлення наявних детермінант злочинності, їх усунення, ослаблення, нейтралізацію, попередження (профілактику) виникнення нових, а також заходи, спрямовані на утримання чи повернення від переходу на злочинний шлях групи суб'єктів, умови життя і поведінка яких вказують на таку можливість.

Кримінальноправовий аспект автором розглядається як діяльність спеціальних суб'єктів правоохоронних органів з виявлення й розслідування злочинів, встановлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності згідно з чинним законодавством. Згадана діяльність складається з багатьох компонентів, зокрема: оперативно-розшукової діяльності та слідчих дій на етапах досудового розслідування та судового провадження в рамках кримінального провадження, а також подальшого виконання рішення суду. Розглянемо деякі кримінологічні аспекти, що спрямовані на протидію злочинам, пов'язаним з незаконним обігом вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів.

В українській та іноземній кримінологічній науці існує широкий спектр кримінологічних стратегій, спрямованих на забезпечення стабільності, планомірності, спрямованості, безпосередності і послідовності в розробці концепцій та

їх диференціацію за рівнями та сферами застосування в боротьбі зі злочинами, пов'язаними з незаконним обігом вибухових речовин, пристроїв та боєприпасів. Вони служать фундаментом для довгострокових і перспективних планів діяльності спеціальних суб'єктів. Ця діяльність об'єднує в собі фундаментальні надбання науки з новітніми дослідженнями та розробками в поєднанні з організацією практичної діяльності шляхом впровадження новітніх методик та розробок з конкретизацією засобів протидії визначеному виду злочинів. Успіх реалізації довгострокової кримінологічної політики якраз і залежить від теоретичної розробленості стратегії та механізму її практичного впровадження в діяльність спеціальних державних суб'єктів.

У нашому випадку до сфери компетенції спеціальних державних суб'єктів належить діяльність з протидії злочинам, пов'язаним з незаконним обігом боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин.

Стратегію протидії згаданому виду злочинів слід розглядати в широкому і вузькому значенні у прив'язці до кримінологічної діяльності на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях.

Наприклад, на рівні держави кримінологічні стратегії реалізуються за допомогою розробки та прийняття комплексних програм протидії злочинності в державі, де визначено часові межі дії такої програми з подальшим її впровадженням на практиці.

Профілактична діяльність як кримінологічний аспект протидії злочинам пов'язаним з незаконним обігом вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів.

Поняття профілактики злочинів включає в себе комплекс превентивних заходів, які, у свою чергу, поділяються на загальносоціальні та спеціально-кримінологічні.

До загальносоціальних заходів профілактики злочинності належать: зміни в соціально-економічній сфері, спрямовані на підвищення життєвого рівня членів суспільства, поліпшення умов їхнього життя. Стабілізація процесів в економіці та на споживчому ринку, підвищення платоспроможності широких верств населення сукупно є передумовами запобігання економічній та іншим видам злочинності.

Спеціально-кримінологічні заходи профілактики, на відміну від загальносоціальних, спрямовані на усунення криміногенних детермінант злочинності чи конкретних проявів злочинної поведінки. Ці заходи спрямовані на окремі галузі господарства, види злочинів чи групу. Згадані заходи локалізовані в просторі та здебільшого обмежені в часі стосовно сфер правового регулювання.

Зокрема, в Україні щодо злочинів, пов'язаних з незаконним обігом боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин поліцією проводяться спеціальна операція "Вибухівка", яка належить до спеціально-кримінологічних заходів. Згадана операція проводиться у визначений проміжок часу у масштабах всієї держави, носить профілактичний характер та спрямована на безоплатне вилучення з незаконного обігу вибухових речовин та пристроїв. Також у рамках операції "Вибухівка" проводиться збір та системний аналіз інформації щодо осіб, причетних до фактів незаконного виготовлення, розповсюдження шляхом передачі чи збуту, придбання, зберігання, використання боєприпасів, вибухових речовин чи вибухових пристроїв.

У деяких державах світу з метою підвищення ефективності заходів спеціальної-кримінологічної профілактики проводиться оплатне вилучення з незаконного обігу в осіб за грошову винагороду боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин котрі добровільно їх здали або повідомили правоохоронним органам достовірну інформацію про них.

До особливостей механізму вчинення розглядуваних злочинів слід віднести те, що в більшості випадків для досягнення злочинних цілей суб'єкти протиправної поведінки як знаряддя злочину використовують бойові припаси, вибухові пристрої та речовини. Відсутність цих знарядь найчастіше робить неможливим або вкрай складним реалізацію злочинних намірів суб'єктів протиправної поведінки.

Позитивна динаміка зростання злочинів, пов'язаних з незаконним обігом боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв, що безконтрольно перебуває в руках населення, свідчить про недостатню координацію в діях спеціальних державних суб'єктів, до компетенції яких належить контроль за обігом заданого вище переліку об'єктів, що в підсумку безпосередньо впливає на криміногенну ситуацію як в окремих адміністративно-територіальних одиницях, так і в державі в цілому.

Суб'єкти, до компетенції яких віднесена профілактична функція, повинні нейтралізувати згадані криміногенні причини й умови, а також мінімізувати ймовірні негативні наслідки від вчинення протиправних діянь. Як згадувалося раніше, держава має свої спеціальні органи, до основних функцій яких належить виконання завдань з профілактики злочинності. До них, зазвичай, належать суди, прокуратура, поліція, фіскальна служба, органи державної безпеки, юстиції, митної та прикордонної служби та інші спеціалізовані юридичні установи.

Серед основних форм взаємодії зазначених суб'єктів у сфері протидії незаконному обігу боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв можна назвати такі: вироблення спільної стратегії боротьби зі злочинністю в цій галузі (така взаємодія повинна будуватися на основі інформаційно-аналітичної роботи, що включає аналіз, прогнозування й оцінку діяльності); організація і проведення спільних комплексних операцій з протидії злочинам, пов'язаним з незаконним обігом боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв; проведення постійних планових робочих зустрічей з метою підвищення координації в діях та взаємного обміну оперативною інформацією; створення єдиної міжвідомчої автоматизованої бази даних, яка дозволить накопичувати та використовувати інформацію щодо незаконного обігу боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв.

Серед суб'єктів спеціально-кримінологічного рівня профілактики головна роль належить поліції. Її роль у протидії злочинності визначається широким спектром повноважень, компетенцією, реальними можливостями для оперативно-розшукової, адміністративної та кримінально-процесуальної діяльності щодо запобігання злочинам, їх припинення, розслідування і розкриття.

З метою запобігання вчиненню злочинів, пов'язаних з незаконним обігом вибухових речовин, держава через уповноважених суб'єктів реалізує комплекс превентивних заходів. Згадані заходи включають адміністративну діяльність з контролю за обігом боєприпасів, вибухових речовин і вибухових пристроїв, починаючи з їх виробництва і закінчуючи знищенням, з метою виключення фактів незаконного заволодіння і використання.

Кримінально-правовий аспект протидії злочинам пов'язаним з незаконним обігом боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин.

Протидія злочинам, пов'язаним з незаконним обігом вибухових речовин, як згадувалося раніше, передбачає діяльність спеціальних суб'єктів правоохоронних органів з виявлення й розслідування злочинів, встановлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності згідно з чинним законодавством.

Нижче розглянемо оперативно-розшукову діяльність та слідчі дії як окремі аспекти кримінально-правової діяльності.

З метою поліпшення оперативної обстановки, попередження та запобігання вчиненню досліджуваної групи злочинів оперативні працівники повинні, насамперед, спрямувати свої зусилля на недопущення надходження бойових припасів, вибухових пристроїв та речовин до злочинних елементів.

Завдання оперативних підрозділів під час протидії злочинам, пов'язаним з незаконним обігом боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин (враховуючи високу ступінь їх суспільної небезпеки), є їх попередження шляхом створення умов, що унеможливлюють їх учинення, тобто перекриття каналів надходження до злочинців. Для реалізації цього важливого завдання правоохоронці повинні досконало знати джерела їх можливого походження.

У першу чергу, до відомостей, що становлять оперативний інтерес під час протидії групі злочинів, що досліджуються, слід віднести інформацію про причини та умови, які сприяють їх учиненню. Таких причин та умов багато, але обмежений обсяг наукової статті та її мета дозволяють нам розглянути лише деякі, що пов'язані з незаконним обігом боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин. Зокрема, до таких причин та умов належать: недоліки в організації та функціонуванні системи державного контролю за обігом зброї, бойових припасів, вибухових речовин та пристрої, порушення правил їх обліку та охорони, а також правил зберігання особами, які мають їх у власному або службовому використанні, що призводить до потрапляння їх до незаконного обігу.

Наприклад, А.М. Лисенко наводить такий перелік найбільш поширених джерел надходження бойових припасів, вибухових пристроїв та речовин до незаконного обігу, а саме:

1) контрабанда з країн ближнього та дальнього зарубіжжя;

2) придбання бойових припасів, вибухових пристроїв та речовин в осіб, що проходять військову службу, працюють на підприємствах оборонної промисловості, військових складах;

3) придбання вибухових речовин у "чорних археологів", які розшукують їх у районах бойових дій часів Великої Вітчизняної війни;

4) придбання вибухових пристроїв та речовин у робітників гірничо-видобувної промисловості;

5) придбання саморобних вибухових пристроїв в осіб, що підпільно їх виготовляють;

6) самостійне виготовлення вибухових пристроїв;

7) придбання вибухових речовин метальної дії (чорного та бездимного пороху) в офіційних магазинах, що здійснюють торгівлю ними;

8) заволодіння бойовими припасами, вибуховими речовинами та пристроями шляхом їх викрадення.

А.М. Лисенко зауважив, що для збувальника не має суттєвого значення, з якою метою придбаються бойові припаси, вибухові пристрої або речовин.

У більшості випадків збувальник не знає, для чого вони потім будуть використовуватися, головне для цієї категорії осіб – незаконне отримання прибутку від їх збуту [5].

Наведену вище аргументацію потрібно враховувати під час отримання оперативної інформації про факти підшукування або придбання зазначених знарядь злочину та під час подальшої її перевірки. Аналіз практичної діяльності оперативних підрозділів щодо боротьби зі злочинами, пов'язаними з незаконним обігом боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв, свідчить, що вона потребує подальшого вдосконалення. Оперативним працівникам, до компетенції яких входить цей напрям роботи, необхідно будувати свою роботу не від учиненого

злочину, а від злочинця. Такий підхід дозволить своєчасно виявляти злочинні діяння, пов'язані з незаконним обігом боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв, що готуються, та попереджувати їх, запобігаючи таким чином загибелі людей та нищенню майна. У більшості випадків виявити осіб, що готуються до вчинення зазначених злочинів, найлегше під час пошуку та придбання ними бойових припасів, вибухових речовин та пристроїв. Це пов'язано з тим, що на цій стадії вчинення злочину коло осіб, обізнаних із підготовкою вчинення злочину з використанням боєприпасів, вибухових пристроїв чи речовин або з можливістю вчинення такого злочину, значно розширюється. Так, наприклад, якщо злочинець або група злочинців уже мають необхідні для вчинення злочину знаряддя, то виявити такий злочин на стадії підготовки та попередити його дуже складно. Тому, як свідчить практична діяльність, у більшості випадків попередження таких злочинів має випадковий характер, що обумовлено витоком інформації про підготовку до вчинення злочину від самих злочинців, але, враховуючи досить високий професіоналізм, властивий цій категорії осіб, це малоймовірно.

У ст. 14 Кримінального кодексу України зазначено, що готуванням до злочину є підшукування або пристосування засобів чи знарядь, підшукування співучасників або змова на вчинення злочину, усунення перешкод, а також інше умисне створення умов для вчинення злочину [6].

Наведені обставини роблять дуже актуальним налагодження роботи з оперативного перекриття осіб та об'єктів, що пов'язані з обігом бойових припасів, вибухових речовин і пристроїв, та своєчасної перевірки отриманої інформації про придбання або спробу придбання зазначених знарядь. Така перевірка повинна проводитися дуже ретельно, що дозволить визначити достовірність отриманої інформації, її повноту та можливість подальшого використання в попередженні, запобіганні та розкритті досліджуваної групи злочинів. Отримана інформація про вид та кількість одиниць бойових припасів, вибухових речовин та пристроїв, що підшукують або придбали злочинці, дозволяє висунути версії про спосіб учинення запланованого злочину, кількість осіб, що входять до злочинної групи чи організації, рівень їх підготовки, обсяг їх фінансування та матеріальної забезпеченості і, як наслідок, рівня їх суспільної небезпеки. Усі перераховані обставини дозволяють оперативним працівникам застосовувати адекватні заходи реагування на отриману інформацію про злочинну діяльність.

Слідчі дії як окремі аспекти кримінально-правової діяльності.

Говорячи про слідчі дії з протидії злочинам, пов'язаним з незаконним обігом боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин, варто зауважити, що такі дії можуть бути реалізовані як процесуальний, так і не процесуальний захід.

До процесуальних належать заходи, які випливають з чинного кримінально-процесуального законодавства. До не процесуальних заходів варто віднести виступи слідчого на зборах державних органів, громадських організацій за матеріалами кримінальних справ; бесіди з посадовими особами та представниками громадськості; читання лекцій та організація бесід; висвітлення у засобах масової інформації найрезонансніших справ, пов'язаних з незаконним обігом боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин.

Отже, заходи кримінологічної та кримінально-правової протидії злочинам, пов'язаним з незаконним обігом боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин, уповноважені суб'єкти мають проводити не від вчиненого злочину, а від злочинця. Така діяльність повинна носити превентивний характер щодо можливості вчинення протиправного діяння, а не реакцією на фактично вчинені злочини. Робота правоохоронних органів, зокрема новоствореної поліції України, має бути

спрямована на пошук, виявлення, фіксацію та вилучення боєприпасів, вибухових речовин та пристроїв, що перебувають поза правовим полем обігу, а також вчиняти профілактичні заходи, спрямовані на усунення джерел їх надходження. Особливу увагу варто звернути на залучення оперативних підрозділів на етапі збору та аналізу інформації, що може становити оперативний інтерес щодо незаконного обігу боєприпасів, вибухових пристроїв та речовин.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Солодовников С.А.* Терроризм и организованная преступность : монография / С.А. Солодовников. – М. : "Закон и право", 2008. – С. 176.

2. *Лунеев В.В.* Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции / В.В. Лунеев. – М., 1997. – С. 230.

3. *Ігнатов О.М.* Роль та місце засобів кримінально-правового впливу в механізмі протидії злочинності / О.М. Ігнатов // Актуальні проблеми держави і права. – 2010. – № 55. – С. 466–471.

4. *Ігнатова О.М.* Протидія злочинності: поняття та сутність / О.М. Ігнатова // Юридична Україна. – 2009. – № 3. – С. 92–97.

5. *Лисенко А.М.* Вплив незаконного обігу вогнепальної зброї, бойових припасів та вибухових речовин на вчинення злочинів терористичної спрямованості / А.М. Лисенко // Право та безпека. – 2010. – № 4 (36). – С. 194–196.

6. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

Отримано 02.12.2015

УДК 351.764

О.М. Ємець,
кандидат юридичних наук

ФІКСАЦІЯ ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ФАКТИЧНИХ ДАНИХ ПРО ЗВІДНИЦТВО ДЛЯ РОЗПУСТИ

Особливим об'єктом захисту в суспільстві виступає мораль, на яку постійно здійснюється різновекторний вплив. У статті висвітлюються питання, пов'язані з удосконаленням роботи оперативних підрозділів з фіксації фактичних даних про звідництво для розпусти. Автором розглядаються правові аспекти протидії цьому злу, а також проводиться аналіз особливостей такої роботи. Крім того, надаються рекомендації щодо фіксації фактичних даних про звідництво для розпусти, що можуть бути використані правоохоронними органами в практичній діяльності.

Ключові слова: *звідництво, розпуста, оперативні підрозділи, оперативно-розшукова діяльність, фактичні дані.*

Особым объектом защиты в обществе выступает мораль, на которую постоянно осуществляется разновекторное влияние. В статье освещаются вопросы, связанные с совершенствованием работы оперативных подразделений по фиксации фактических данных о сводничестве для разврата. Автором рассматриваются правовые аспекты противодействия этому злу, а также проводится анализ особенностей такой работы. Кроме того, предоставляются рекомендации по фиксации фактических данных о сводничестве для разврата, которые могут быть использованы правоохранительными органами в практической деятельности.

Ключевые слова: *сводничество, разврат, оперативные подразделения, оперативно-розыскная деятельность, фактические данные.*

A particular object of protection in the society is morality, which is constantly performed by varied impact. Paper highlights the issues related to the improvement of operational units of the fixation the evidence of pandering to debauchery. The author examined the legal aspects of combating this evil, and carried out the analysis of such features. In addition, several recommendations for fixing the evidence of pandering to immorality, which could be used by law enforcement agencies in practice, are provided.

Keywords: *procurement, debauchery, operational units, operatively-search activity, evidence.*

Для сталого розвитку держави необхідно забезпечити збереження духовних цінностей та надбань. Особливим об'єктом захисту в суспільстві виступає мораль, на яку постійно здійснюється різновекторний вплив. Справедливо однією з найдавніших професій уважається проституція, проте часто виходить так, що від подібного "промислу" найбільші прибутки отримує не та особа, яка надає сексуальні послуги, а та, яка організувала та контролює аморальний бізнес, займається звідництвом з метою розпусти. На жаль, такі протиправні діяння продовжують вчинюватись і в сучасній Україні [1, с. 33]. Однак правоохоронні та інші державні органи постійно докладають значних зусиль для їх виявлення та припинення.

Щороку реєструються сотні фактів створення або утримання місць розпусти і звідництва: 2008 рік – 584; 2009 рік – 627; 2010 рік – 666; 2011 рік – 655; 2012 рік (до листопада) – 534; 2013 рік – 683, значна частина з яких учиняється групою осіб: 2008 рік – 43; 2009 рік – 36; 2010 рік – 26; 2011 рік – 40; 2012 рік (до листопада) – 15; 2013 рік – 19.

Вирішенню різних питань, пов'язаних з протидією злочинам проти моральності, приділяли увагу багато вчених, зокрема В. І. Василинчук, М. Г. Вербенський, І. О. Воронов, В. Я. Горбачевський, О. М. Джужа, О. Б. Западнюк, Д. Й. Никифорчук, М. А. Погорецький та С. С. Чернявський. Проте проблема протидії звідництву для розпусти залишається актуальною для країни, особливо з урахуванням останніх організаційно-правових змін у роботі правоохоронних органів, що свідчить про необхідність пошуку сучасних дієвих алгоритмів дій оперативних підрозділів органів внутрішніх справ у боротьбі з подібними злочинами, які би відповідали чинному правовому забезпеченню. Цим обґрунтовується поставлена нами мета щодо удосконалення роботи оперативних підрозділів з фіксації фактичних даних про звідництво для розпусти. Відповідно до мети визначені завдання: розглянути правові аспекти протидії звідництву для розпусти та фіксації оперативними підрозділами фактичних даних про протиправну діяльність, проаналізувати особливості такої роботи, а також надати рекомендації щодо фіксації фактичних даних про звідництво для розпусти, що можуть бути використані правоохоронними органами в практичні діяльності.

В Україні звідництво для розпусти визнається злочином згідно зі статтею 302 Кримінального кодексу України (далі – КК України) [2]. Його об'єктом виступають моральні засади суспільства в частині встановлення зв'язків між людьми для задоволення їх статевих потреб. З позицій суспільної моралі задоволення статевих потреб має здійснюватися без проявів розпусти, безладних статевих контактів, проституції [3, с. 895]. Законодавець визначає суспільну мораль як систему етичних норм, правил поведінки, що склалися в суспільстві на основі традиційних духовних і культурних цінностей, уявлень про добро, честь, гідність, громадський обов'язок, совість, справедливість [4]. Звідництво для розпусти – це посередництво для розпусти. Воно може полягати в підшукуванні учасників розпусних дій, схилянні до розпусти тощо [3, с. 896]. Така діяльність виявляється в сприянні добровільним сексуальним стосункам незнайомих осіб між собою. Звідництво може полягати в знайомстві або організації зустрічей таких осіб, у пошуку осіб, які згодні займатися розпустою, у схилянні осіб до розпусти та інше [5, с. 897].

Зауважимо, що навіть досить тривале існування норми про кримінальну відповідальність за створення або утримання місць розпусти і звідництво не дає можливості на практиці уникнути проблем із приводу тлумачення ознак об'єктивної сторони складу злочину, визначення яких можливе лише шляхом конкретизації змісту понять та термінів у відповідних рекомендаціях, які на підставі узагальнення практики застосування закону про кримінальну відповідальність надаватиме Пленум Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних та кримінальних справ [6, с. 135].

Законодавцем пошук і фіксацію фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена КК України [2], у тому числі звідництво для розпусти, віднесено до завдань оперативно-розшукової діяльності, що відображено в статті 1 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" [7]. У статті 6 цього Закону [7] зазначено, що до підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності віднесено наявність достатньої інформації,

одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про злочини, що готуються, а також осіб, які готують вчинення злочину. Забороняється приймати рішення про проведення оперативно-розшукових заходів при відсутності підстав. Згідно з вимогами статті 9 цього Закону [7] у кожному випадку наявності підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності заводиться оперативно-розшукова справа.

Особливу увагу необхідна звернути на статтю 8 зазначеного Закону [7], у якій записано, що негласне обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи, аудіо-, відеоконтроль особи, аудіо-, відеоконтроль місця, спостереження за особою, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, електронних інформаційних мереж, накладення арешту на кореспонденцію, здійснення її огляду та виїмки, установлення місцезнаходження радіоелектронного засобу проводяться на підставі ухвали слідчого судді, постановленої за клопотанням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника, погодженого з прокурором. Ці заходи застосовуються з метою запобігання вчиненню тяжкого або особливо тяжкого злочину, якщо іншим способом одержати інформацію неможливо.

Водночас згідно зі статтями 12 та 302 КК України [2] звідництво для розпусти без кваліфікуючих ознак або вчинене з метою наживи, або особою, раніше судимою за цей злочин, або вчинене організованою групою, не є тяжким злочином, що виключає можливість проведення зазначених заходів. Тільки звідництво для розпусти, вчинене із залученням неповнолітнього, буде тяжким злочином, що дає правову можливість здійснювати ці заходи.

Необхідно зазначити про те, що за своєю суттю звідництво для розпусти є скритним злочином, тобто люди, яким стало відомо про його вчинення не часто повідомляють про це правоохоронні органи. В. Ц. Абрамян та О. Б. Западнюк вказують на те, що звідництво має великий коефіцієнт латентності, особливо у вуличній проституції. Дуже важко виявити і зафіксувати осіб-посередників, які залучають і контролюють вуличних повій, оскільки факт звідництва виявляється лише в дозволі сутенера “рекламувати” своєю присутністю послуги повії на конкретно визначеній території [8]. Цим обумовлюється необхідність проведення оперативними підрозділами органів внутрішніх справ України активної роботи щодо виявлення ознак звідництва для розпусти, а також фіксації фактичних даних про злочин.

Фіксація фактичних даних про звідництво для розпусти відноситься до компетенції оперативних підрозділів органів внутрішніх справ. Проведений аналіз особливостей роботи правоохоронних органів у цій сфері дозволяє нам рекомендувати спрямувати зусилля працівників оперативних підрозділів на встановлення:

– осіб, які мають задум вчинення звідництва для розпусти з метою вивчення можливості щодо запобігання злочину та фіксації фактичних даних про протиправну діяльність;

– осіб, які готуються до звідництва для розпусти;

– осіб, які вже займаються звідництвом для розпусти;

– осіб, яких втягують у розпусні дії та вже задіяних до надання сексуальних послуг;

– осіб, які користувались послугами звідників для розпусти;

– свідків та очевидців звідництва для розпусти;

– приміщень та інших місць, які використовуються для розпусти;

– грошей та цінностей, які були витрачені на організацію злочинної діяльності, джерела їх надходження;

– протиправного доходу, тобто грошей та цінностей, які були отримані злочинним шляхом; крім того, необхідно вжити заходів щодо встановлення інших матеріальних цінностей, причетних до таких злочинів осіб з метою можливого забезпечення в майбутньому позову щодо відшкодування завданих ними збитків;

– предметів і документів, що мають оперативно-розшукове та доказове значення; це можуть бути деталізації телефонних з'єднань причетних до протиправної діяльності осіб, боргові розписки, насамперед осіб, яких втягують у розпусні дії, носії електронної інформації з записами відеокамер спостереження в приміщеннях, де розташовані місця розпусти, або на автостоянках, розміщених неподалік, тощо;

– обставин та умов, що сприяють звідництву для розпусти;

– конкретних фактів звідництва для розпусти;

– інших фактичних даних про звідництво для розпусти.

За результатами вивчення різних аспектів роботи оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України щодо протидії звідництву для розпусти, рекомендуємо з дотриманням вимог чинного законодавства спрямувати зусилля на фіксацію фактичних даних про:

– осіб, які готують або вчиняють звідництво для розпусти (максимально повну інформацію: анкетні дані, сімейний стан, спосіб життя та зв'язки, особистий характер та характерні звички, можливе кримінальне минуле та обізнаність з методами оперативно-розшукової діяльності, місця відпочинку та можливі позашлюбні відносини, доходи та матеріальне становище, наявність автотранспорту, володіння зброєю чи технікою рукопашного бою тощо);

– у випадку підготовки або вчинення злочину групою осіб, – про її членів та ієрархічну структуру, особу лідера та методи керівництва, зв'язок між її членами, роль кожного із учасників на різних етапах протиправної діяльності;

– конкретні факти підготовки та вчинення звідництва для розпусти, а також іншої злочинної діяльності (торгівля людьми, сутенерство, створення та утримання місць розпусти, ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження порнографічних предметів);

– осіб, яких втягують у розпусні дії, особливо якщо це діти (максимально повна інформація від анкетних даних до способу життя та матеріального становища);

– обставини вчинення звідництва для розпусти;

– інші факти протиправної діяльності, а також обставини вчинення правопорушень;

– корупційні зв'язки осіб, які готують або вчиняють звідництво для розпусти, з посадовими особами органів державної влади та працівниками правоохоронних органів України;

– зв'язки осіб, які готують або вчиняють звідництво для розпусти, з злочинними групами та організаціями;

– можливі міжнародні корупційні зв'язки осіб, які готують або вчиняють звідництво для розпусти, з посадовими особами органів влади та працівниками правоохоронних органів інших країн;

– можливі міжнародні зв'язки осіб, які готують або вчиняють звідництво для розпусти, зі злочинними групами та організаціями за кордоном, окремими особами, які можуть допомагати в протиправній діяльності;

– місця, де планується вчинення розпусних дій або де вони вже відбуваються та відбувались;

– спосіб грошових розрахунків між учасниками протиправної діяльності;

– місця зберігання коштів, а також відомостей про осіб, які їх отримують, розподіляють та мають до них доступ;

– місця, де знаходяться документи чи інші предмети, що можуть виступати речовими доказами (паспорти та інші документи осіб, яких втягують в розпусні дії,

записники, носії цифрової чи аналогової інформації, документи про лікування від венеричних хвороб або обстеження у лікаря, про надання медичної допомоги тощо);

– подальші злочині плани осіб, які готують або вчиняють звідництво для розпусти;

– можливий легальний бізнес осіб, які готують або вчиняють звідництво для розпусти, який може використовуватись як прикриття протиправної діяльності;

– причини і умови, що сприяють звідництву для розпусти та іншим злочинам.

Відповідно до статті 10 Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" [7] матеріали оперативно-розшукової діяльності про звідництво для розпусти використовуються як приводи та підстави для початку досудового розслідування, а також для отримання фактичних даних, які можуть бути доказами в кримінальному провадженні з метою притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні злочинів.

Проведене нами дослідження дозволяє зробити висновок про те, що, незважаючи на зміни в правовому забезпеченні боротьби зі злочинністю, питання щодо вдосконалення роботи оперативних підрозділів з фіксації фактичних даних про звідництво для розпусти залишається актуальним. Така робота може здійснюватись тільки з чітким дотриманням вимог чинного законодавства. Завдання щодо пошуку і фіксації фактичних даних про втягнення особи в заняття проституцією покладено на оперативні підрозділи органів внутрішніх справ. Законодавець надав право проводити весь комплекс заходів у межах оперативно-розшукового провадження тільки з метою запобігання звідництву для розпусти, вчиненому із залученням неповнолітнього, якщо іншим способом одержати інформацію неможливо. Якщо мова йде про звідництво для розпусти без такої кваліфікуючої ознаки, то права оперативних підрозділів обмежені, адже ці злочини не є тяжкими.

Отримані оперативними підрозділами органів внутрішніх справ докази протиправної діяльності використовуються для викриття та припинення звідництва для розпусти, а також для вирішення завдань кримінального судочинства. Запропоновані рекомендації можуть бути використані працівниками правоохоронних органів у практичній діяльності, пов'язаній з фіксацією фактичних даних про звідництво для розпусти, а також послужити теоретичним підґрунтям для вдосконалення організаційно-тактичних засад роботи оперативних підрозділів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ємець О.М.* Пошук оперативними підрозділами МВС України фактичних даних про звідництво для розпусти / О.М. Ємець // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2014. – № 1. – С. 33–42.

2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – 7-ме вид., переробл. та допов. – К. : Юридична думка, 2010. – 1288 с.

4. Про захист суспільної моралі : Закон України від 20 листопада 2003 року № 1296-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 14. – Ст. 192.

5. Кримінальний кодекс України : науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін. ; за заг. ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К. : Концерн "Видавничий Дім "Ін Юре", 2003. – 1196 с.

6. *Васильєв А.А.* Створення або утримання місць розпусти і звідництво : тлумачення об'єктивної сторони злочину / А.А. Васильєв, О.С. Пироженко // Публічне право. – 2012. – № 3 (7).

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

8. *Абрамян В.Ц.* Про стан боротьби зі створенням та утриманням місць розпусти і звідництвом / В.Ц. Абрамян, О.Б. Западнюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiau.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_1/bakaev.htm

Отримано 09.12.2015

УДК: 351.746.2 (477)

Р.М. Яковлєв,
здобувач МАУП

СТАН РОЗВИТКУ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті на підставі аналізу наукових досліджень організаційно-правових засад функціонування органів досудового розслідування визначено притаманні останнім тенденції, до яких, зокрема, належать існування кола питань, які є суміжними для кримінально-процесуальних та адміністративно-правових наукових розвідок, визнання необхідності визначення організаційно-правових засад функціонування слідчих органів та підрозділів в окремому законі; визнання багатьма науковцями доцільності створення Слідчого комітету як спеціального органу з високим ступенем незалежності, на який було б покладено право і обов'язок проводити досудове розслідування. Зроблено висновок, що перспективами подальших розвідок мають стати визначення місця та ролі органів досудового розслідування в оновленій системі правоохоронних органів, дослідження адміністративно-правових засад функціонування органів досудового розслідування в умовах реформування, пошук їх оптимальної структури, особливості забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування.

Ключові слова: *органи досудового розслідування, реформування правоохоронних органів, Слідчий комітет, організаційно-правові засади, адміністративно-правові дослідження.*

В статье на основании анализа научных исследований организационно-правовых основ функционирования органов досудебного расследования определены присущие последним тенденции, к которым относятся, в частности, существование круга вопросов, являющихся смежными для уголовно-процессуальных и административно-правовых научных исследований, признание необходимости определения организационно-правовых основ функционирования следственных органов и подразделений в отдельном законе; признание многими учеными целесообразности создания Следственного комитета как специального органа с высокой степенью независимости, на который было бы возложено право и обязанность проводить досудебное расследование. Сделан вывод, что перспективами дальнейших исследований должны стать определение места и роли органов досудебного расследования в обновленной системе правоохранительных органов, исследования административно-правовых основ функционирования органов досудебного расследования в условиях реформирования, поиск их оптимальной структуры, особенности качества кадрового состава органов досудебного расследования.

Ключевые слова: *органы досудебного расследования, реформирование правоохранительных органов, Следственный комитет, организационно-правовые основы, административно-правовые исследования.*

In the paper on the basis of the analysis of research organizational and legal basis for the functioning of pre-trial investigation are identified several characteristics of the latest trends, which include, in particular, the existence of a range of issues that are

related to criminal procedure and administrative law research, the recognition of the need to define the organizational and legal fundamentals of the investigative bodies and units in a separate law; recognized by many scientists feasibility of establishing the Investigative Committee as a special body with a high degree of independence, which would be entrusted with the right and obligation to carry out pre-trial investigation. It is concluded that the prospects for further research should define the role and place of pre-trial investigation in the updated system of law enforcement, the study of legal and administrative basis for the functioning of pre-trial investigation in the conditions of reforming, their search for the optimal structure, especially the quality of the staff of the pre-trial investigation.

Keywords: *pre-trial investigation authorities, reform of law enforcement agencies, the Investigative Committee, organizational and legal support, administrative and legal studies.*

Реформування системи правоохоронних органів, яке відбувається сьогодні в Україні, не може бути завершеним без вирішення питання про шляхи подальшого розвитку органів досудового розслідування. Ще в 1996 році у Перехідних положеннях Конституції України було визначено, що прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до сформування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування. Однак незважаючи на те, що з моменту прийняття Основного Закону минуло майже двадцять років, система слідчих органів досі не створена, а організаційні засади досудового розслідування продовжують регламентуватися відомчими наказами.

Проблематика оптимальних організаційного устрою і побудови органів досудового розслідування давно привертала увагу науковців і практиків, зокрема, С.В.Слінька, О.В.Гамаль, М.О.Горелова, А.Г.Каткової, О.А.Солдатенко та інших науковців. Серед напрацювань у цій сфері є багато таких, що не втратили актуальності у зв'язку зі змінами в законодавстві та у правозастосовній практиці. Вивчення теоретико-методологічних підходів та практичних рекомендацій щодо функціонування органів досудового розслідування є сьогодні вкрай важливим, оскільки успішність будь-яких кардинальних перетворень значною мірою залежить від наявності науково обґрунтованих підходів, які дозволяють врахувати досвід та помилки минулого для створення оптимальної моделі майбутнього. Зазначене й обумовлює актуальність цієї статті.

Метою написання статті є визначення напрямів наявних та перспектив подальших наукових досліджень, присвячених організаційно-правовим засадам функціонування органів досудового розслідування.

Перш ніж переходити до безпосереднього аналізу теоретико-методологічних досліджень у сфері функціонування органів досудового розслідування, необхідно визначитися з термінологією. У Кримінально-процесуальному кодексі УРСР, прийнятому Верховною Радою УРСР Законом від 28 грудня 1960 року № 1001-05, вживався термін "досудове слідство". Цей Кодекс з відповідними змінами та доповненнями регулював відповідні відносини до 19 листопада 2012 року. Законом України № 2670-III від 12 липня 2001 року в тексті Кодексу слова "попереднє слідство" у всіх відмінках було замінено на "досудове слідство". У новому Кримінальному процесуальному кодексі України, який набув чинності 19 листопада 2012 року, містяться як термін "досудове розслідування" – стадія кримінального

провадження, яка починається з моменту внесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акта, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності; так і термін "досудове слідство" – форма досудового розслідування, в якій здійснюється розслідування злочинів. Однак у контексті організації діяльності відповідних органів у Кодексі вживається дефініція "орган досудового розслідування", яка є більш точною в сучасних умовах розвитку законодавства. Разом з тим, враховуючи періодизацію наукових досліджень, у контексті цієї статті терміни "органи попереднього слідства", "органи досудового слідства" та "органи досудового розслідування" будуть вживатися як синонімічні, з урахуванням особливостей адміністративно-правових актів, якими регулювалася їх діяльність, а також кримінально-процесуального законодавства в різні періоди.

Роботи С.В. Слінька присвячені розгляду проблем теорії та практики досудового розслідування, його генезису та перспектив реформування, аналізу правових норм, які забезпечують гарантії та захист прав і свобод людини та громадянина. Вчений висвітлив проблеми, що виникають на стадії порушення кримінальної справи, проведення досудового слідства, кримінально-процесуальні принципи, функції та правовий статус суб'єктів процесу. Запропонована ним модель реформування досудового розслідування в контексті кримінального процесу включає такі основні положення: стадія порушення кримінальної справи повинна розділяти оперативні матеріали, які отримані оперативно-розшуковим шляхом, та матеріали перевірки на підставі заяви, повідомлення; постанова про порушення кримінальної справи складається органом кримінального переслідування; стадія досудового слідства розкриває повноваження слідчого судді; постанова про притягнення до кримінальної відповідальності складається та пред'являється прокурором; суддя забезпечує контроль гарантій прав і свобод людина та громадянина [1, с. 35–48; 2].

О.В. Гамаль, досліджуючи особливості теоретичних і практичних засад організаційно-правового забезпечення наукової організації праці слідчих органів внутрішніх справ України, визначає, що у процесі реформування органів досудового слідства, що відбувається відповідно до вимог Конституції України, надзвичайно гостро постає проблема визначення в чинному законодавстві України статусу слідчих працівників, які в межах своїх повноважень забезпечують функцію розслідування злочинів і здійснення кримінального судочинства. Першочерговими заходами в цьому напрямі, на її думку, повинні включати якнайшвидше прийняття закону, який регламентував би правовий статус слідчих і регулював би не кримінально-процесуальні, визначені відповідним Кодексом, а організаційно-правові аспекти їх повноважень. Для забезпечення дієвого механізму реалізації зазначеного закону О.В.Гамаль пропонує визначити перелік осіб, на яких покладається відповідальність за матеріальне забезпечення та соціальні гарантії діяльності слідчих, а також включити до нього розділ "Відповідальність за порушення вимог даного Закону", в якому передбачити, до яких видів юридичної відповідальності мають притягуватися особи, винні в невиконанні встановлених ним вимог [3, с. 55–57].

Предметом досліджень К.С. Ізбаш стали аналіз та вирішення організаційно-правових проблем роботи з персоналом органів досудового слідства системи МВС. Автор з'ясовує сутність кадрової політики в органах досудового слідства МВС України, системи роботи з персоналом в органах досудового слідства, досліджує

правове регулювання роботи з персоналом в органах досудового слідства МВС України. Функції управління персоналом органів досудового слідства вона класифікує відповідно до трьох груп: організаційні (планування потреб і джерел комплектування персоналу, форми та методи комплектування персоналом, адаптація персоналу, професійний розвиток і навчання персоналу, підготовка і формування резерву кадрів органів досудового слідства); соціально-економічні (забезпечення комплексу умов і факторів, спрямованих на раціональне закріплення й використання персоналу слідчих підрозділів, регулювання трудової активності слідчих, організація робочого місця та використання робочого часу слідчих); відтворювальні (забезпечення розвитку персоналу органів досудового слідства системи МВС, оплата праці слідчих, їх соціальне забезпечення). Пропозиції за результатами її досліджень стосуються переважно проблемних питання вдосконалення професійної підготовки слідчих [4, с. 92–94; 5, с. 61–64].

М.О.Горелов у своїх роботах аналізує організаційні проблеми діяльності слідчих підрозділів ОВС України. Автор здійснив історико-правовий аналіз створення та розвитку слідчих підрозділів органів внутрішніх справ, що дозволило виокремити дев'ять етапів (періодів) у їх діяльності, проаналізував правовий статус слідчих підрозділів ОВС, до елементів якого віднесено: завдання, функції, повноваження, відповідальність та підслідність слідчих підрозділів, а також адміністративні процедури їх діяльності. М.О. Горелов обґрунтував, що суспільні відносини, що утворюють предмет правового забезпечення діяльності слідчих підрозділів ОВС, можна звести до двох груп. До першої з них відносять відносини внутрішнього управління системою слідчих підрозділів ОВС. Ці відносини, як правило, мають субординаційний характер, тобто відносини влади та підпорядкування (наприклад відносини між начальником слідчого підрозділу та слідчим). До другої групи відносяться суспільні відносини зовнішнього управління. У цих відносинах одним з обов'язкових учасників є слідчий, іншим обов'язковим учасником є інша особа [6, с. 83–88]

А.Г.Каткова дослідила правові та організаційні аспектам управління слідчими підрозділами органів внутрішніх справ України в умовах реформування правоохоронних органів і проведення судової реформи в Україні. Нею обґрунтована пропозиція про диференціацію форм досудового слідства і поширення кола кримінальних справ про нетяжкі та малозначні злочини, за якими буде проводитися спрощене або прискорене провадження органами дізнання, що сприятиме зосередженню зусиль слідчих на розкритті та розслідуванні кримінальних справ про тяжкі злочини, починаючи зі стадії порушення цих справ. На думку автора, підвищенню ефективності діяльності слідчих буде сприяти, вирішення на законодавчому рівні правових питань, що регулюють досудове слідство та використання сучасних науково-технічних засобів: комп'ютерної техніки і звуко- відеозапису, обґрунтовує необхідність визначення навантаження слідчого у сучасних умовах [7, с. 115–117].

О.А. Солдатенко у своїх роботах доводить, що, виходячи з класичної для європейського континенту централізованої системи побудови правоохоронних органів, єдиним вищим органом у системі вітчизняних органів досудового слідства повинен стати Слідчий комітет, а систему органів досудового слідства України мають складати: Слідчий комітет України, управління Слідчого комітету України в Автономній Республіці Крим, управління Слідчого комітету України в місті Києві та Севастополі, управління й відділи Слідчого комітету України в областях, містах і районах. У слідчих підрозділах потрібно передбачити чітку спеціалізацію слідчих, котрі будуть ефективно здійснювати процесуальну діяльність під прокурорським наглядом і за умов, передбачених Конституцією України, судового

контролю, який доцільно покласти на спеціально для цього утворених у судах загальної юрисдикції судових слідчих. Створення єдиного Слідчого комітету, на думку автора, забезпечить проведення єдиної кримінальної політики на всій території країни; виключить втручання в процесуальну діяльність не уповноважених на те законом осіб та органів, сприятиме зміцненню законності в діяльності правоохоронних органів, у тому числі органів досудового слідства [8, с. 126–132].

Аналіз стану наукових досліджень проблем організації та функціонування органів досудового розслідування свідчить про існування таких тенденцій. По-перше, зазначена проблематика вивчалася методами як кримінально-процесуальної, так і адміністративно-правової науки, при цьому існує коло питань, які є для них суміжними: це правовий статус слідчого та керівників слідчих підрозділів, організаційна побудова органів досудового розслідування. Розмежування між ними можна провести за ознакою належності відносин, що досліджуються, до кримінально-правових чи адміністративно-правових. По-друге, провідною тенденцією, характерною для багатьох досліджень за цим напрямом, є визнання необхідності визначення організаційно-правових засад функціонування слідчих органів та підрозділів в окремому законі, відмінному від Кримінального процесуального кодексу України. У такому правовому акті пропонується закріпити права та обов'язки слідчих та керівників слідчих підрозділів, особливості їх відповідальності, принципи оцінювання їх діяльності тощо. По-третє, проблемою, яка привертала увагу науковців протягом багатьох років, є створення Слідчого комітету як спеціального органу з високим ступенем незалежності, на який було б покладено право і обов'язок проводити досудове розслідування. Разом з тим, щодо місця цього органу в системі правоохоронних органів держави думки науковців розходяться – існує його бачення як повністю незалежного органу, як складової частини органів, які входять сьогодні до сфери управління МВС України, та інші позиції. По-четверте, проблемами, які перебували в центрі уваги фахівців з адміністративного права, були організаційно-правові засади створення і функціонування слідчих підрозділів, особливості управлінських впливів у них, питання професійної підготовки слідчих, їх дисциплінарної відповідальності та підвищення ефективності виконання покладених на них обов'язків.

Зазначене свідчить, що перелічені вище теоретико-методологічні напрацювання можуть бути використані в процесі реформування органів досудового розслідування. Разом з тим, слід пам'ятати, що особливістю сучасного етапу функціонування правоохоронних органів є перерозподіл їх функцій і повноважень, позбавлення прокуратури України невластивих їй функцій відповідно до міжнародних зобов'язань, які узяла на себе наша держава, створення Національної поліції України як органу, відносини якого з населенням мають будуватися на принципах відкритості і прозорості, політичної нейтральності та партнерства. Гуманізація правоохоронної діяльності в поєднанні із підвищенням вимог до професіоналізму правоохоронців мають визначати і принципи реформування органів досудового розслідування. З огляду на це, перспективами подальших розвідок мають стати визначення місця та ролі органів досудового розслідування в оновленій системі правоохоронних органів, дослідження адміністративно-правових засад функціонування органів досудового розслідування в умовах реформування, з'ясування мети та напрямів реформування органів досудового розслідування, пошук їх оптимальної структури, особливості забезпечення якості кадрового складу органів досудового розслідування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Слинько С.В.* Механизм реализации правового статуса субъектов уголовно-процессуальной деятельности / С.В. Слинько. – Х. : Основа. 2005. – 306 с.

2. *Слінько С.В.* Теорія і практика досудового розслідування : генезис та перспективи реформування : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.09 / С.В. Слінько. – Дніпропетровськ, 2010. – 420 с.

3. *Гамаль О.В.* Щодо удосконалення нормативно-правового забезпечення наукової організації праці слідчих органів внутрішніх справ України / О.В. Гамаль // Право і безпека. – 2005. – №4/3. – С. 55–57.

4. *Ізбаш К.С.* Система роботи з персоналом в органах досудового слідства МВС / К.С. Ізбаш // Право і безпека. – 2006. – № 2. – С. 92–94.

5. *Ізбаш К.С.* Сутність, мета та форми управління персоналом органів досудового слідства / К.С. Ізбаш // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 61–64 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http:www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08momppo.pdf.

6. *Горелов М.О.* Організаційна та функціональна структура слідчих підрозділів ОВС України: загальнотеоретичний аспект / М.О. Горелов // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – Харків, 2006. – Вип. 33. – С. 83–88.

7. *Каткова А.Г.* Проблемні питання діяльності слідчих і слідчо-оперативних груп управління слідчими підрозділами / А.Г. Каткова // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Вип. 15. – С. 115–118.

8. *Солдатенко О.А.* Сучасний стан інституту досудового слідства / О.А. Солдатенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : збірник наукових праць. – 2002. – № 4. – С. 126–132.

Отримано 16.12.2015

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.4(477)(043.3)

С.М. Морозюк,
кандидат юридичних наук

КОНСТИТУЦІЙНА ЗАКОННІСТЬ ЯК ПЕРЕДУМОВА РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ

У статті досліджено зміст поняття конституційної законності, структуру його механізму. Здійснено порівняльно-правовий аналіз механізму конституційної законності та механізму реалізації Конституції України, зроблено висновки за результатами виділених спільних та відмінних ознак досліджуваних об'єктів. Зроблено висновок про те, що конституційна законність є необхідною передумовою, що забезпечує належний рівень реалізації норм Основного Закону.

***Ключові слова**: конституційна законність, реалізація, Конституція України, механізм реалізації.*

В статье исследовано содержание понятия конституционной законности, структура ее механизма. Осуществлен сравнительно-правовой анализ механизма конституционной законности и механизма реализации Конституции Украины, сделаны выводы по результатам выделенных общих и отличительных признаков исследуемых механизмов. Сделано заключение о том, что конституционная законность является необходимым условием, обеспечивающим надлежащий уровень реализации норм Основного Закона.

***Ключевые слова:** конституционная законность, реализация, Конституция Украины, механизм реализации.*

Paper studies the definition of the Constitutional Legality, the structure of mechanism of the Constitutional Legality has been given in the article. The comparative and legal analysis for mechanism of the Constitutional Legality and implementation mechanism of the Constitution of Ukraine is carried out; common and distinctive features of the investigated mechanisms have been analyzed. It is proved that the Constitutional Legality is a prerequisite for the ensuring an appropriate level of implementation of the norms of the Constitution of Ukraine.

***Keywords:** constitutional legality, realization, the Constitution of Ukraine, the mechanism of realization.*

Актуальність теми статті полягає в тому, що процес реалізації Конституції України є багаторівневим, а його дослідження вимагає комплексного підходу не лише з точки зору системно-структурного аналізу досліджуваного явища, але й з точки зору вивчення передумов його становлення, факторів впливу на механізм тощо.

Для реалізації конституційно-правових норм необхідним є правове становище, за якого відсутнє порушення права. Лише у випадку дотримання усіма суб'єктами – як особами приватного так і особами публічного права – приписів правових норм створюється правове середовище, сприятливе для втілення конституційних норм у життя.

Неухильне дотримання суб'єктами норм права дістало в юридичній науці назву законності. Законність стала не лише загальноправовим принципом, на основі якого будуються як конституційні правовідносини, так і будь-які інші відносини, врегульовані правом. Враховуючи принцип верховенства Конституції України, застосування будь-яких інших, окрім конституційних, законів (норм права) повинно відбуватися тільки на основі Конституції.

Таким чином, окреме місце в системі загальноправових принципів слід відвести конституційній законності, питання якої в науці конституційного права є малодослідженим, а його місце в процесі реалізації норм Основного Закону, незважаючи на його значущість, взагалі не визначалось. Актуальність досліджуваного явища обумовлена відсутністю законодавчого визначення поняття конституційної законності, що спонукало виникнення різноманітних наукових підходів до визначення його сутності.

Окремим питанням законності та конституційної законності присвятили свої праці такі науковці, як С.С. Алексеєв, М.В. Вітрук, М.М. Вопленко, А.П. Заєць, А.М. Колодій, В.В. Кравченко, Л.Т. Кривенко, В.В. Лазарєв, О.О. Лукашева, В.Ф. Мелащенко, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, В.Ф. Сіренко, Б.О. Страшун, М.С. Строгович, В.Я. Тацій, Ю.В. Ткаченко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.Є. Чиркін, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко та ін. Певним аспектам конституційної законності приділили увагу такі радянські науковці, як Ю.П. Єрьоменко, А.І. Лєпьошкін, Ж.І. Овсепян, М.А. Свістунова.

Метою цього дослідження є визначення місяця, ролі та значення конституційної законності в механізмі реалізації Конституції України. Для досягнення зазначеної мети необхідно визначити зміст поняття конституційна законність та його сутність, зв'язок конституційної законності та процесу втілення в реальних суспільних відносинах конституційно-правових норм, співвідношення механізму реалізації Конституції України та механізму реалізації конституційної законності.

Підходи до визначення суті конституційної законності в науці конституційного права різняться. М.В. Вітрук зазначає, що конституційна законність є реально діючою системою конституціоналізму, що забезпечує повну дію правової Конституції [1, с. 534].

Ю.М. Тодика вважає, що основи конституційної законності закладені в тексті самої Конституції України, в положенні, що органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти тільки на підставі, в межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19 Конституції України). Обов'язок додержуватися Конституції закріплений тут у найбільш загальній формі, швидше як загальний принцип функціонування державного механізму і органів місцевого самоврядування, тобто без деталізації відповідальності за її невиконання, але саме з неухильного додержання Конституції починається забезпечення режиму конституційної законності і правопорядку. Вимога функціонування в режимі конституційної законності відноситься не тільки до державних структур і органів місцевого самоврядування, але й до недержавних формувань, відповідних елементів політичної системи України [2, с. 217].

Розглядають конституційну законність і як універсальний правовий принцип конституційного ладу держави, на якому базується організація та діяльність усіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування, громадських організацій та окремих громадян. У найзагальнішому вигляді цей принцип можна сформулювати як загальну вимогу, що відображає потребу (необхідність) правомірної поведінки (діяльності) всіх суб'єктів конституційно-правових відносин.

Це означає, що прийняття, реалізація та застосування норм права повинні відбуватися тільки на основі Конституції та законів України [3, с. 877].

Безумовно, погоджуючись із відведенням конституційній законності ролі однієї з основних засад побудови конституційного ладу, все ж таки не можемо обмежувати суть досліджуваної категорії виключно зазначеним підходом, оскільки її зміст є дещо ширшим.

Ж.І. Овсепян визначає основною передумовою конституційної законності наявність конституційного законодавства. На думку вченого, конституційна законність означає неухильне додержання конституції і її норм у процесі їх безпосередньої дії, а також забезпечення заснованої на них правотворчості. Інакше кажучи, мова йде про необхідність найбільш повного і точного додержання конституції, в тому числі при створенні і застосуванні правових норм [4, с. 6].

Слушною є позиція щодо визначення конституційної законності як режиму відповідності поведінки (діяльності) суб'єктів конституційно-правових відносин нормам Конституції та конституційних законів України, що зовні виражається у своєчасному виданні, систематизації, зміні і скасуванні конституційних за змістом та формою законів, а також в їх неухильному додержанні, точному і однозначному виконанні і правильному застосуванні всіма державними та недержавними інституціями, громадянами [5, с. 7].

Конституційна законність є категорією різноплановою, однак її метою є становлення в державі демократичного ладу, стану непорушності прав людини і громадянина, дотримання принципу поділу влади та чіткого розмежування компетенції органів влади, невідворотності конституційної відповідальності, панування народного, національного та державного суверенітету.

Іншими словами, конституційною законністю є стан речей, при якому суб'єкти конституційних правовідносин неухильно дотримуються норм Конституції України та законів України.

Водночас, якщо розглянути реалізацію Конституції України, то її можна визначити як досягнення найвищого рівня тотожності між юридичною та фактичною конституцією, що проявляється у свідомому та неухильному її дотриманні суб'єктами конституційних правовідносин, через формування в останніх найвищого ступеня прихильності до духу та змісту Основного Закону.

Таким чином, обов'язковою умовою реалізації Конституції України є дотримання її норм суб'єктами конституційних правовідносин. У випадку ж вчинення конституційного правопорушення процес реалізації Основного Закону є неможливим.

Проте самого лише дотримання конституційних норм – тобто дії режиму конституційної законності – недостатньо для ефективного процесу реалізації Конституції України.

Розкриваючи питання реалізації Конституції України, зокрема відповідних її механізмів, М.І. Козюбра та М.І. Малишко в механізмі конституційного регулювання вирізняють два головні елементи – нормативну основу, тобто конституційні положення (норми) та їх реалізацію. При цьому науковці зазначають, що остання посідає в механізмі конституційного регулювання не менш важливе місце, ніж самі конституційні положення [6, с. 52–53]. Під реалізацією власне і розуміють процес втілення в реальних суспільних відносинах правових норм.

Водночас існує й певний механізм у забезпеченні конституційної законності. На думку Ткаченка Ю.В., він становить збалансовану і зорієнтовану на досягнення позитивного результату сукупність інституційних та нормативних елементів, за допомогою яких здійснюються охорона і захист конституційної законності,

встановлюється такий режим функціонування суспільних відносин, при якому досягається повна реалізація всіх вимог конституційної законності [3, с. 6].

Таким чином, як у механізмі реалізації Конституції України, так і в механізмі конституційної законності спільним є нормативний елемент або нормативна складова – Конституція України. Механізм реалізації Конституції безпосередньо залежить також і від конституційного законодавства. Ряд конституційних норм є бланкетними, тобто безпосереднє їх втілення в реальних суспільних відносинах вимагає уточнення та деталізації конституційних приписів у нормах конституційних законів, що повинні бути прийняті на їх виконання. Неприйняття нормативно-правових актів, передбачених Конституцією України, свідчить про порушення норм Конституції України, а отже, порушення режиму конституційної законності.

При цьому важливе значення має рівень законодавчої техніки, відсутність юридичних колізій, однозначність термінології, що вживається в законодавстві, єдиний підхід до праворозуміння та правозастосування.

Режим конституційної законності, хоча і полягає в дотриманні суб'єктами конституційних правовідносин норм Основного Закону, проте опосередковано також "працює" і з конституційним законодавством. Побудова державного та суспільного ладу здійснюється на основі керівних засад, визначених Конституцією, однак деталізованих в конституційному законодавстві. Відіграючи роль однієї з головних засад, на якій базується конституційний лад в державі, конституційна законність забезпечує дотримання усіх законів та підзаконних нормативно-правових актів, які регламентують такий лад.

У механізмі конституційної законності також виділяють предметний та суб'єктний елементи. Предметний елемент – це ті об'єкти (явища, процеси), які повинні володіти (і реально володіють) властивістю відповідності (або невідповідності) конституційним нормам та принципам. Таким об'єктом виступає поведінка (діяльність) учасників суспільного життя, врегульованого нормами конституційного права. Суб'єктний елемент – це склад суб'єктів, яким необхідно узгоджувати свою діяльність з конституційно-правовими приписами [5, с. 6].

Якщо зрівняти дані елементи в механізмі конституційної законності та в механізмі реалізації Конституції України, то вони відрізнятимуться, що дає підстави для вирішення питання про відмінність досліджуваних явищ.

Предметний елемент у механізмі конституційної законності це певний стан речей, режим, порядок, підпорядкований конституційним нормам, тоді як предмет реалізації конституції – це конкретні правовідносини, акти поведінки суб'єктів конституційного права, в яких втілені, відображені конституційні норми. Механізм конституційної законності діє у випадку дотримання суб'єктами конституційних правовідносин приписів Конституції України, наприклад, забезпечення правоохоронними органами недопущення порушення права людини на захист її честі та гідності, тоді як реалізація конституційних норм у випадку уже наявного правового стану речей, при якому зазначене право людини не порушується – законності, полягає в здійсненні особою – носієм такого права, правомочностей, якими вона наділена законом. Винятком є така форма реалізації конституційно-правових норма, як дотримання, що полягає, переважно, в пасивному стримуванні від здійснення заборонених, небажаних дій. При цьому дотримання характеризується як найважливіша вимога, закріплена в Конституції, воно, на думку Лучина В.О., є присутнім у будь-якій формі реалізації [7, с. 88].

Дотримання допускає правомірну поведінку суб'єктів права. І тільки за цієї умови воно є формою реалізації конституційних приписів. Дотримання не вимагає виникнення конкретних правовідносин. Реалізація в цій формі приписів Основного

Закону цілком забезпечується системою загальних конституційних правовідносин. Підкреслюючи універсальність дотримання як форми реалізації, науковець вважає, що не слід, однак, випустити з уваги те, що це єдина форма, у якій відбувається реалізація конституційних заборон, багатьох конституційних принципів, статутних норм [7, с. 89].

Отже, спільним в обох досліджуваних механізмах при співпадінні нормативного елементу індивідуальними є предметні елементи, що необхідно враховувати при вирішенні питання забезпечення передумов для реалізації Конституції України.

Дещо різняться і суб'єктні елементи двох механізмів – при реалізації конституційної законності суб'єктами є всі особи, поведінка яких врегульована конституційними нормами, – органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації усіх форм власності, громадяни, іноземці, особи без громадянства. Суб'єктами ж реалізації Конституції України є народ, держава, а суб'єктами реалізації конституційно-правової норми – особи приватного та публічного права, конкретний індивід, у діях яких така норма знаходить своє фактичне вираження.

Конституція – є програмним, базовим документом, основою, відповідно до положень якої формуються та розвиваються всі інші галузі права, тому, говорячи про конституційну законність, слід розуміти, що її досягнення неможливе при наявності порушень будь-яких норм права, не лише конституційних. Панування беззаконня, безкарності, відсутності юридичної відповідальності за правопорушення – основні перешкоди на шляху становлення конституційної законності. Саме невідворотність юридичної відповідальності за порушення конституційно-правової норми є гарантією встановлення принципу конституційної законності та його зміцнення.

Результатом дії механізму конституційної законності є створення належних умов для забезпечення втілення в життя конституційно-правових норм. Таким чином, конституційна законність є безумовною гарантією та необхідною правовою передумовою для реалізації Конституції України, а її механізм забезпечує створення правового клімату, в якому норми конституційного права можуть зазнати свого реального втілення.

Не лише одна конституційна законність є запорукою реалізації Конституції України, на процес втілення норм Основного Закону в життя також вливають інші фактори, як позитивні – наявність нормативної бази, що відповідає високому рівню законодавчої техніки, запровадження міжнародних стандартів побудови демократичного устрою, так і негативні – корупція, відсутність реального народовладдя, переважання в діяльності державних органів індивідуального інтересу над суспільним, відсутність належного конституційного контролю, однак, перш за все, слід забезпечити підкореність конституційному закону волі та діяння суб'єктів права, оскільки лише за такої умови можливою є реалізація Основного Закону.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що в процесі реалізації Конституції України конституційна законність виконує роль базової передумови для втілення в реальних суспільних відносинах конституційно-правової норми. Побудова державного та суспільного ладу здійснюється на основі керівних засад, визначених Конституцією, однак, деталізованих у конституційному законодавстві. Відіграючи роль однієї з головних засад, на якій базується конституційний лад у державі, конституційна законність забезпечує дотримання всіх законів та підзаконних нормативно-правових актів, норми яких регламентують такий лад.

Норми Конституції України реалізуються лише у випадку їх дотримання, при порушенні норми механізм її реалізації не діє, водночас дотримання норм інших галузей права забезпечує правопорядок, належне функціонування державного та суспільного ладу, а тому законність є однією із умов реалізації Конституції України.

Механізм реалізації Конституції України та механізм конституційної законності перебувають у постійному тісному зв'язку, який слід враховувати при визначенні передумов для належної реалізації конституційно-правових норм. Саме тому сприяння дієвості механізму конституційної законності, запровадження міжнародних стандартів його розвитку, недопущення порушення приписів Основного Закону завдяки превентивній та охоронній функції юридичної відповідальності можуть мати наслідком належне забезпечення реалізації положень Конституції України та максимальне зближення її юридичної та фактичної конструкції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Витрук Н.В.* Законность : понятие, защита и обеспечение // Общая теория права : курс лекций / Н.В. Витрук ; под общей ред.проф. Бабаева В.К. – Нижний Новгород, 1993. – 540 с.

2. *Тодыка Ю.Н.* Конституционное право Украины : отрасль права, наука, учебная дисципліна : учеб. пособие / Ю.Н. Тодыка ; отв. ред. В.Ф. Погорилко. – Х. : ФОЛИО, РАЙДЕР, 1998. – 293 с.

3. *Ткаченко Ю.В.* Конституційна законність як принцип конституційного ладу / Ю.В. Ткаченко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 875–883.

4. *Овсепян Ж.И.* Социалистическая законность – конституционная основа деятельности советского государства по охране основных прав и свобод граждан СРСР : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ж.И. Овсепян. – Саратов, 1985. – 17 с.

5. *Ткаченко Ю.В.* Проблеми конституційної законності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ю.В. Ткаченко. – Х., 2001. – 14 с.

6. Конституційне право України / За ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. – К. : Укр. центр правничих студій, 1999. – 376 с.

7. *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации / В.О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.

Отримано 23.12.2015

ФІНАНСОВЕ ПРАВО ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ

УДК 347.73:336.226

В.О. Рядінська,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПРИНЦИП СОЦІАЛЬНОГО ОРІЄНТУВАННЯ ПОДАТКОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ АСПЕКТ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ ДОХОДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ[1]

У статті розглядаються основні аспекти запровадження принципу соціального орієнтування податкового регулювання у систему оподаткування доходів фізичних осіб в Україні – неоподатковуваного мінімуму доходів фізичних осіб та сімейне оподаткування. Автор досліджує розвиток неоподатковуваного мінімуму доходів фізичних осіб в Україні, визначає проблеми, які утворилися внаслідок його застосування та визначає напрями їх вирішення. Проаналізовано застосування податкової соціальної пільги, вказано на її вибірковий характер відносно отриманих фізичними особами доходів та особливостей соціального стану фізичних осіб. За-значено, що система оподаткування доходів фізичних осіб в Україні потребує застосування механізму сімейного оподаткування.

***Ключові слова**: соціальне орієнтування податкового регулювання, неоподатковуваний мінімум доходів фізичних осіб, податкова соціальна пільга, сімейне оподаткування.*

В статье рассматриваются основные аспекты введения принципа социального ориентирования налогового регулирования в систему налогообложения доходов физических лиц в Украине – необлагаемого минимума доходов физических лиц и семейного налогообложения. Автор рассматривает развитие необлагаемого минимума доходов физических лиц в Украине, определяет проблемы, которые образовались в результате его применения и выявляет пути их разрешения. Проанализировано применение налоговой социальной льготы, указано на ее избирательный характер относительно полученных физическими лицами доходов и особенностей социального положения физических лиц. Отмечено, что система налогообложения доходов физических лиц в Украине требует применение механизмов семейного налогообложения.

***Ключевые слова:** социальное ориентирование налогового регулирования, необлагаемый минимум доходов физических лиц, налоговая социальная льгота, семейное налогообложение.*

Paper discusses the main aspects of the introduction of the principle of social orientation of tax regulation in the personal income tax in Ukraine – non-taxable minimum incomes of individuals and family taxation. The author examines the development of the non-taxable minimum incomes of physical persons in Ukraine, identifies problems, which were formed as a result of its use, and identifies ways to resolve them. It is analyzed the application of social tax benefit, and it is noted its selective nature with

[1] Закінчення. Початок у № 3.

respect to income received by individuals and the characteristics of the social situation of individuals. It is noted that the system of personal income tax in Ukraine requires the installation and fixing in the mechanism of the tax on personal income tax-free minimum incomes, adequate to real public demand equal to the cost of living.

Keywords: *social orientation of the tax regulation, non-taxable minimum personal income tax of social benefits, family taxation.*

У попередніх публікаціях нами було приділено увагу доцільності запровадження в податкову систему України неоподатковуваного мінімуму доходів фізичних осіб (далі − НМДФО) як одному з аспектів реалізації принципу соціального орієнтування податкового регулювання для вдосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб у Україні. На сучасному етапі неоподатковуваний мінімум доходів фізичних осіб у зарубіжних країнах тісно пов'язаний із механізмом сімейного оподаткування, оскільки надається не лише індивідуальній фізичній особі, а й консолідованому платнику − сім'ї, у рамках сімейного оподаткування. Отже, другим аспектом реалізації принципу соціального орієнтування податкового регулювання в Україні повинно стати запровадження сімейного оподаткування.

Батьківщиною сімейного оподаткування є Швеція. У 1934 р. подружжя шведських соціалістів А. і Г. Мюрдали у своїй роботі "Криза населення" висунуло теорію, що причиною демографічної кризи Швеції були негативні матеріальні умови життя сімей, житлові та економічні проблеми сім'ї як окремого соціального інституту [1, с. 35]. Як наслідок, у Швеції було переглянуто підхід до податкового тягаря між сім'ями та індивідуальними платниками податків [2, с. 4]. У 1935 р. була заснована Королівська комісія з населення [1, с. 121], основною метою діяльності якої було зменшення розриву фінансового тягаря між сім'ями з різною кількістю дітей. Вагомими результатами діяльності зазначеної комісії було прийняття ряду законів, якими запроваджувався механізм зменшення суми сплачених податків залежно від кількості дітей в сім'ї, введення ряду соціальних пільг та виплат (виплат матерям у зв'язку з народженням дитини, виплат материнської допомоги протягом 12 тижнів після пологів, надання субсидій для оплати житла сім'ям з дітьми тощо). У 1939 р. у Швеції була введена податкова знижка для сімей з трьома та більше дітьми [1, с. 86]. Саме ці дії можна вважати початковим етапом (зародженням) механізму сімейного оподаткування.

Після Другої світової війни сімейне оподатковування як вагомий аспект принципу соціального орієнтування системи оподаткування доходів фізичних осіб був запозичений багатьма країнами Європи. Сімейне оподаткування як механізм, що забезпечує розподіл економічних домінант її розвитку та спрямований на підтримку і захист сім'ї як важливого соціального інституту, на сьогодні використовується в Австрії, Бельгії, Великобританії, Іспанії, Греції, Канаді, Чехії, Данії, Єгипті, Франції, Німеччині, Ірландії, Ізраїлі, США, Скандинавських країнах, Швейцарії, Японії та інших кранах [3, с. 57]. У країнах − республіках колишнього СРСР механізм сімейного оподаткування використовується в Естонії, де закріплюється у Законі Естонської Республіки "Про прибутковий податок" (ест. *Tulumaksuseadus*) від 15 грудня 1999 р. [4].

На сучасному етапі метою запровадження сімейного оподаткування в зарубіжних країнах є забезпечення соціальної орієнтованості податкового регулювання, врахування економічної складової функціонування сім'ї, яка передбачає утримання таких її членів, що не мають власного доходу (неповнолітніх дітей, непрацездатних осіб тощо), а також підвищення значення сім'ї як соціального інституту.

Позитивний зарубіжний досвід застосування сімейного оподаткування при оподаткуванні доходів фізичних осіб неодноразово привертав до себе увагу українських науковців, при цьому питання застосування в Україні сімейного оподаткування при оподаткуванні доходів фізичних осіб має як прихильників, які відзначають прогресивність зарубіжного досвіду щодо сімейного оподаткування та пропонують його якнайшвидше запровадження в Україні, так і супротивників, які наполягають на недоцільності запозичення подібного досвіду.

Серед аргументів, якими супротивники введення сімейного оподаткування обґрунтовують недоцільність введення сімейного оподаткування в Україні, центральне місце посідає те, що введення сімейного оподаткування є неефективним, оскільки надавати пільговий режим оподаткування фізичним особам − платникам ПДФО є передчасним через масові ухилення від оподаткування [5, с. 58]. Дійсно, ухилення від сплати ПДФО за підрахунками аналітиків складають 1/6 ухилень від сплати всіх податків в Україні [6]. Водночас теоретиками податкового права доведено, що ухилення від сплати податків є наслідком порушення балансу приватних та публічних інтересів у сфері оподаткування, створення таких умов оподаткування, за яких ухилитися від сплати податків є більш вигідним, ніж сплатити їх, що є результатом непродуманої податкової політики, обтяжливого податкового тягаря на фізичних осіб та ін. [6, с. 38; 7, с. 20]. Отже, масові ухилення від сплати ПДФО, що на сьогодні характерні для України, котрі як негативне явище відзначають як науковці, так і практики виступають відображенням порушення балансу приватних та публічних інтересів у сфері оподаткування доходів фізичних осіб. Використовуючи оподаткування виключно для забезпечення фіскальних інтересів держави, нехтуючи приватними інтересами фізичних осіб, розробляючи систему оподаткування доходів фізичних осіб без врахування принципу соціальної орієнтованості податкового регулювання (без встановлення НМДФО, без запровадження сімейного оподаткування), український законодавець прагне забезпечення публічних інтересів, що створює перекіс в бік цих інтересів, а отже, − прогнозовану реакцію фізичних осіб як платників податків на ухилення від несправедливого оподаткування. Водночас усунення такого перекосу між приватними та публічними інтересами при оподаткуванні доходів фізичних осіб шляхом реалізації в Україні принципу соціального орієнтування (у тому числі, запровадження сімейного оподаткування) призведе, на нашу думку, до забезпечення балансу між зазначеними вище інтересами, за якого сплачувати податки стане вигідніше, ніж ухилятися від їх сплати, а отже, запровадження сімейного оподаткування може стати тим важелем, який сприятиме запобіганню ухиленням від сплати податків на доходи фізичних осіб.

Також до аргументів супротивників введення сімейного оподаткування належить те, що в Україні передбачено інші заохочення для сім'ї як соціального інституту, наприклад, виплата допомоги дітям до 3 років, які здійснюються за рахунок Державного бюджету України [5, с. 58; 8]. Дійсно, в Україні передбачено такі види виплат: 1) допомога у зв'язку з вагітністю та пологами [9]; 2) допомога при народженні дитини [9]; 3) допомога при усиновленні дитини [10]; 4) допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку [11]; 5) допомога на дітей одиноким матерям [12]. Проте відповідно до Закону України "Про державну допомогу сім'ям з дітьми" мета виплати таких допомог полягає в забезпеченні скорочення обсягів бідності та малозабезпеченості, посиленні соціального захисту материнства та дитинства, забезпеченні підтримки сімей з дітьми, умов для реалізації прав і гарантій для матерів під час вагітності та після народження дитини і т.ін., тобто переслідує цілі матеріальної підтримки сім'ям з дітьми. Отже,

складається ситуація, за якої український законодавець не передбачає можливості зменшити оподатковуваний дохід сім'ї, що дозволило б їй утримати дітей, а виділяє з бюджету кошти на соціальні виплати, спрямовані на підтримку окремих сімей з дітьми. Проте такий підхід вимагає утримання державного апарату, який забезпечує нарахування, видачу та контроль за отриманням таких соціальних виплат, тобто – додаткових витрат з бюджету. Запровадження сімейного оподаткування забезпечить матеріальну підтримку сімей з дітьми і не вимагатиме бюджетних витрат на утримання державного апарату, який забезпечує механізм соціальних виплат, тобто є більш прогресивним порівняно із системою, що існує в Україні на сьогодні.

Крім зазначених, до аргументів, якими науковці обґрунтовують недоречність введення в Україні сімейного оподаткування, належить той, що введення сімейного оподаткування вимагатиме внесення суттєвих змін до сімейного та податкового законодавства [5, с. 58; 8]. Проте законодавство Україні на сучасному етапі перебуває в процесі активного реформування. Перехід від планової до ринкової економіки, обраний Україною з набуттям незалежності, обумовлює формування нової системи законодавства; соціально-економічні перетворення, що відбуваються в країні, вимагають від уряду активних дій із урегулювання нових соціальних відносин нормами права. У ст. 51 Конституції України передбачається, що сім'я, поряд з материнством і дитинством, охороняється державою, а в ст. 48 Основного Закону України вказується, що кожна людина має право на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї [13]. За визначенням О.В. Михайленко [14, с. 16], відповідно до вказаних норм і повинно розроблятись державне регулювання в сфері сімейної політики, яке, з-поміж іншого, має враховувати рівень податкового навантаження на сім'ю як певного, консолідованого платника податків. Отже, введення сімейного оподаткування дійсно вимагатиме внесення суттєвих змін у сімейне та податкове законодавство України, але такі зміни є прогресивними, спрямованими на побудову соціально орієнтованої системи оподаткування доходів фізичних осіб, а отже, їх запровадження сприятиме проведенню ефективної податкової реформи, що забезпечить формування такої системи оподаткування доходів фізичних осіб, яка забезпечить баланс між приватними та публічними інтересами у такому оподаткуванні.

Що ж стосується аргументів прихильників введення сімейного оподаткування при оподаткуванні доходів фізичних осіб в Україні, то, на думку А.А. Аксьонової [15, с. 14], Н.О. Савіної [16, с. 52], С.І. Юрій, Т.О. Кизими [17, с. 167], його запровадження сприятиме підвищенню рівня економічного та соціального добробуту суспільства, забезпечуватиме принцип платоспроможності та максимально справедливий перерозподіл доходів за мінімальних порушень інтересів платників податків при оподаткуванні доходів фізичних осіб. Крім цього, до основних аргументів, якими обґрунтовуються доцільність сімейного оподаткування, належить те, що нагальною потребою на сучасному етапі є підвищення значення сім'ї як соціального інституту. Так, Т.О. Кизима [18, с. 35] з цього приводу зазначає, що, з точки зору отримання особистого доходу, виявляється, що вкладення коштів у власну кар'єру, освіту, здоров'я є значно вигіднішим, ніж витрачати час, матеріальні та духовні затрати на створення сім'ї та виховання дітей. Саме тому, на думку авторки, необхідно здійснювати фінансово-економічну політику, спрямовану на підвищення статусу сім'ї, збереження традиційних сімейних цінностей, посилення мотивації до реєстрації шлюбів, усвідомленого народження і виховання дітей, а також соціального захисту сімей та стимулювання сімейного благополуччя, одним із найефективніших заходів якої є сімейне оподаткування, оскільки його

застосування враховує економічні аспекти функціонування сім'ї. А.А. Аксьонова підкреслює, що на сучасному етапі при формуванні податкової системи держава зобов'язана використовувати не лише фіскальні функції податків для забезпечення надходжень до Державного бюджету, але і враховувати соціальну спрямованість податків, у тому числі, – спрямованість на забезпечення загальнолюдських цінностей, серед яких не останнє місце займає саме стимулювання народжуваності та розвитку сім'ї [15, с. 120]. Врахування витрат на утримання дітей та непрацездатних членів сім'ї, яке забезпечується при запровадженні сімейного оподаткування, і є тим аспектом, який може забезпечити соціальну орієнтованість податкового регулювання. О.В. Михайленко [14, с. 16], аналізуючи сімейне оподаткування, підкреслює, що його запровадження забезпечує партнерство сім'ї і держави, які взаємно розділяють ризики і відповідальність за благополуччя як окремої родини, так і держави в цілому. Проаналізувавши аргументи, які висуваються науковцями задля обґрунтування доцільності введення в Україні сімейного оподаткування, можемо констатувати, що ними виділяються дві основні причини для запровадження зазначеного оподаткування. По-перше, це забезпечення принципу платоспроможності при оподаткуванні доходів консолідованого платника податків – сім'ї, оскільки надання їй пільгового режиму оподаткування забезпечує врахування витрат на утримання непрацездатних членів сім'ї (неповнолітніх дітей) з метою гарантування мінімального прожиткового рівня для кожного члена сім'ї. По-друге, це посилення мотивації у фізичних осіб до формування сім'ї, з метою підвищення статусу сім'ї як соціального інституту.

І перша, і друга причини є актуальними для України. За статистичними даними, 70% населення України проживає в сім'ях, у яких доходи і витрати є спільними [19, с. 160]. При однакових доходах фізична особа, що утримує сім'ю (дружину, дітей), сплачує таку ж суму податків, як і особа, що не має сім'ї та не несе витрат на утримання інших членів сім'ї. Фактично, сім'я як єдина економічна спільнота із загальними доходами та потребами, порівняно з індивідуальними платниками податків, податкове навантаження відчуває більшою мірою. Таким чином, запровадження сімейного оподаткування в Україні забезпечить принцип платоспроможності відносно сім'ї як консолідованого платника податків, а отже, сприятиме реалізації принципу рівності податкового тягаря при оподаткуванні сімей з різним складом та індивідуальних платників.

З іншого боку, на сучасному етапі в Україні помітною є тенденція до зниження кількості зареєстрованих шлюбів, особливо серед молоді [19, с. 161]. За результатами опитувань, більше 45% фізичних осіб віком до 35 років не бажають створення сім'ї та народження дітей, що свідчить про зниження статусу сім'ї як соціального інституту. Запровадження сімейного оподаткування створить фінансову мотивацію до створення сім'ї та народження дітей. Особливої актуальності це набуває у зв'язку з низьким рівнем народжуваності в Україні (1,24 дитини на одну жінку репродуктивного віку), що є одним з найнижчих показників у світі [20, с. 56]. З урахуванням демографічної ситуації в Україні та необхідністю реформування системи оподаткування доходів фізичних осіб відповідно до принципу соціального орієнтування такого оподаткування, запровадження сімейного оподаткування можна визначити як один з пріоритетних напрямів удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні, застосування якого забезпечить не лише реалізацію прогресивних принципів оподаткування доходів фізичних осіб, але і сприятиме вирішенню інших соціальних завдань держави.

Прагнення до забезпечення соціальних завдань держави з підтримання інституту сім'ї за допомогою податкового регулювання не є новими для України.

У СРСР, з метою підвищення статусу сім'ї, Указом Президії Верховної Ради України від 8 липня 1941 р. "Про податок на холостяків, самотніх і малосімейних громадян" [21] було введено спеціальний податок, який сплачували фізичні особи, що не мали дітей: чоловіки віком від 20 до 50 років і жінки, які перебували у шлюбі, віком від 20 до 45 років. Зазначений податок вираховувався залежно від суми заробітної плати та інших доходів (інші заробітки на підприємствах, установах та організаціях, доходи від здачі в найм будівель, кустарно-ремісницькі доходи тощо). Звільнення від сплати зазначеного податку відбувалося у випадку появи дітей (незалежно від їх віку) – як рідних (записаних за цією особою при реєстрації народження дітей), так всиновлених у встановленому законом порядку. За наявності в одного з подружжя, що перебували у зареєстрованому шлюбі, дітей від іншого шлюбу, до дітей вітчима або мачухи включалися і ці діти, але лише за умови, що вони знаходилися до 18-річного віку на їх утриманні. Для звільнення от податку враховувалися також діти, народжені від батьків, які не перебували у шлюбі. Батьківство таких дітей могло бути встановлено органами запису актів громадянського стану за спільною заявою батьків дитини, а за його відсутності – в судовому порядку. Народження дитини у громадян, що раніше не мали дітей, припиняло стягнення податку, починаючи зі строку сплати, що передував народженню дитини. У випадку смерті дітей, а також у випадку народження дитини мертвою, податок з батьків не стягувався протягом року з моменту смерті (народження) дитини. За нарахування, своєчасну сплату та утримання податку на холостяків, малосімейних та самотніх громадян відповідали підприємства, установи та організації, на яких працювати фізичні особи. Ставки зазначеного податку встановлювалися прогресивні за простою порозрядною шкалою, коли шкала сукупного доходу розділялася на розряди, кожному з яких відповідала певна тверда податкова сума, і лише до доходів, вищих за 91 руб., застосовувалася відносна порозрядна ставка в 6%, для певних категорій громадян встановлювалися пільги [21]. Зазначений податок було скасовано лише 23 квітня 1990 р. з прийняттям Закону СРСР № 1445-I "Про поетапне скасування податку на холостяків, самотніх і малосімейних громадян" [22].

Незважаючи на дискримінаційність зазначеного податку (платники податків фізичні особи – чоловіки, що не перебували в шлюбі і не мали дітей та фізичні особи – жінки, що перебували в шлюбі і не мали дітей, підпадали під більший податковий тягар, ніж фізичні особи (як чоловіки, так і жінки), що мали дітей), його дія була спрямована на підвищення статусу сім'ї, створення стимулів до народження дітей та вирівнювання доходів осіб, що мали дітей або сім'ю з доходами самотніх фізичних осіб, а отже, фактично, введення зазначеного податку було спрямовано на підвищення статусу сім'ї як соціального інституту, хоч і в специфічній формі, спрямоване не на покращання економічного становища сім'ї, а на погіршення економічного становища фізичних осіб, що не мали сім'ї та дітей. Тобто вирішення соціальних завдань держави з підвищення соціального статусу сім'ї шляхом застосування податкового регулювання не є абсолютною новелою для України.

Таким чином, запровадження сімейного оподаткування в системі адміністрування податку на доходи фізичних осіб України забезпечуватиме: 1) реалізацію конституційного права на достатній життєвий рівень для фізичної особи та її сім'ї; 2) принцип платоспроможності при оподаткуванні доходів консолідованого платника податків – сім'ї; 3) посилення мотивації у фізичних осіб до формування сім'ї; 4) підвищення статусу сім'ї як соціального інституту.

Виходячи із зазначеного вище, долучаємося до позиції науковців, які вважають доцільним запровадження сімейного оподаткування в Україні, і пропонуємо в системі адміністрування оподаткування доходів фізичних осіб запровадити механізм сімейного оподаткування.

Проте розробка правового забезпечення адміністрування ПДФО з урахванням механізмів сімейного оподаткування ускладнюється відсутністю або недостатністю теоретичних розробок за цим напрямом – відсутністю стабільного теоретичного визначення поняття "сімейне оподаткування", неоднозначністю та нормативною невизначеністю поняття "сім'я", змішанням понять "сімейне оподаткування" та "оподаткування домогосподарства", без вирішення яких неможливо розробити механізм запровадження сімейного оподаткування в механізм адміністрування податку на доходи фізичних осіб. Вирішенню зазначених питань будуть присвячені наші наступні публікації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Carlson A.* The Swedish Experiment in Family Politics. The Myrdals and the Interwar Population crisis / A. Carlson. – P. : Introduction 1990. – 248 p.

2. *Морозов В.Е.* Идеология шведской социал-демократии и европейская интеграция / В.Е. Морозов. – СПб. : "ВИРД", 1998. – С. 4.

3. *Мигашкина Е.С.* Налоговые системы зарубежных стран / Е.С. Мигашкина. – М. : МГУУ Правительства Москвы, 2005. – 643 с.

4. Tulumaksuseadus : seadus Eesti Vabariigi : 15.12.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.riigiteataja.ee/akt/119112010007&leiaKehtiv.

5. *Золотых А.С.* "Семейное налогообложение" зарубежный опыт / А.С. Золотых // SCI-ARTICLE. – 2014. – № 5. – С. 57–59.

6. Інформація щодо ймовірних сум несплачених за податком на доходи фізичних осіб (за деклараціями, поданими у грудні 2014 р.). Оновлено станом на 04.03.2015 р. / Державна фіскальна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/186923.html20.

7. *Даньков А.А.* Баланс частого и публичного интересов и его значение в правоприменительной деятельности / А.А. Даньков // Проблемы местного самоуправления. – 2005. – № 4. – С. 18–23.

8. *Глушаков В.* Новый подход: чем больше детей – тем ниже налоги / В. Глушаков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://chelfin.ru/text/money/804470-print.html.

9. Про державну допомогу сім'ям з дітьми щодо виплати допомоги при народженні дитини : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3164-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3164-17.

10. Про заходи щодо заохочення народжуваності в Україні : Указ Президента України від 3 січня 2002 р. №5/2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/ 2002

11. Про розмір допомоги на дітей, над якими встановлено опіку чи піклування : Закон України від 15 квітня 2008 р. № 269-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/269-17.

12. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 19 січня 2006 р. № 3372-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/3372-15.

13. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

14. *Михайленко О.В.* Законодавче забезпечення сімейної політики в Україні / О.В. Михайленко // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 7. – С. 15–24.

15. *Аксенова А.А.* Налогообложение доходов физических лиц : индивидуальное или семейное? / А.А. Аксенов // Науковедение. – 2013. – № 6. – С. 119–129.

16. *Савина О.Н.* Семейное налогообложение как инструмент усиления социализации налоговой политики на современном этапе / О.Н. Савина // Международный бухгалтерский учет. – 2013. – № 20. – С. 52–57.

17. *Юрій С.І.* Оподаткування доходів сім'ї : сутність та необхідність запровадження в Україні / С.І. Юрій, Т.О. Кізима // Регіональна економіка. – 2010. – № 3. – С. 165–171.

18. *Кізима Т.О.* Перспективи запровадження сімейного оподаткування в Україні / Т.О. Кізима [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/30_NIEK_2011/Economics/3_95782.doc.htm.

19. *Чеховська І.В.* Правові підстави запровадження сімейного оподаткування в Україні / І.В. Чеховська // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2011. – № 4. – С. 160–168.

20. *Коростелева В.В.* Перспективы развития системы налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц / В.В. Коростелева // Экономика и социум. – 2014. – № 1. – С. 92–110.

21. О налоге на холостяков, одиноких и бездетных граждан СССР : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 ноября 1941 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1941. – № 42.

22. Про поэтапную отмену налога на холостяков, одиноких и малосемейных граждан : Закон СРСР от 23 апреля 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_37788.html.

Отримано 07.10.2015

УДК 347.73:336.2

В.В. Фещук,
кандидат юридичних наук, доцент
Л.Л. Островерх,
кандидат економічних наук, доцент

ГЕНЕЗИС ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються історичні аспекти генезису податкової системи України з урахуванням вимог принципу історизму – одного з елементів діалектичного методу пізнання економічних явищ і процесів. Вивчаючи погляди видатних економістів, їх трактування базових економічних категорій, ми прагнемо усвідомити для себе, як розгортався процес формування і збагачення податкових теорій і тез про оподаткування, як і чому багато ідей минулого і сьогодення зберігають свою актуальність, яким чином вони впливають на наші сучасні уявлення. Доведено, що багато проблем у системі оподаткування, як показує історичний досвід, у різні часи були подібними, а тому вивчення цього досвіду допоможе уникнути повторення минулих хиб в майбутньому.

Ключові слова: *податки, оподаткування, податкова система, прямі податки, непрямі податки, історія податків.*

В статье рассматриваются исторические аспекты генезиса налоговой системы Украины с учетом требований принципа историзма – одного из элементов диалектического метода познания экономических явлений и процессов. Изучая взгляды выдающихся экономистов, их трактовки базовых экономических категорий, мы стремимся уяснить для себя, как разворачивался процесс формирования и обогащения налоговых теорий и тезисов о налогообложении, как и почему многие идеи прошлого и современности сохраняют свою актуальность, каким образом они влияют на наши сегодняшние представления. Доказано, что многие проблемы в системе налогообложения, как показывает исторический опыт, в разные времена были подобными, поэтому изучение этого опыта поможет избежать повторения прошлых ошибок в будущем.

Ключевые слова: *налоги, налогообложение, налоговая система, прямые налоги, непрямые налоги, история налогов.*

Paper deals with the historical aspects of the genesis of the tax system of Ukraine regarding the requirements of the principle of historicism – one of the elements of the dialectical method of cognition phenomena and processes. Studying the views of eminent economists, their interpretation of basic economic categories, we aim to clarify the the process of formation and enrichment of the tax theories and theses about taxation, how and why many of the ideas of the past and today remain relevant, how they influence our current views. The history contributes to the ability of objective assessment tax theories, recommendations and conclusions, comprehension of the relativity of economic knowledge in the field of tax theories, the need to clarify, consolidate and improve. Because of practical and specific recommendations should not be based on intuition and on theoretical provisions and conclusions, it has been proved that many problems in the tax system, as history shows, at various times were similar, so studying of this experience will help to avoid a repeat of past shortcomings in the future. Results of the study of the genesis of taxation in Ukraine have shown that the creation and development

of an efficient tax system in Ukraine, in order to avoid negative errors affecting the economic development of the country for any changes in the theory and practice of taxation and improve the existing tax system.

Keywords: *taxes, tax, taxation, direct taxes, indirect taxes, tax history.*

Необхідно зазначити, що в результаті спроб теоретичного обґрунтування практики оподаткування протягом розвитку суспільних і економічних відносин виникли різні, а іноді і діаметрально протилежні концептуальні моделі податкових теорій, які трансформувалися адекватно змінам історичних, суспільно-політичних умов і передумов. Кожна з цих податкових теорій висуває свої, значущі принципи формування системи оподаткування, визначає склад і структуру, роль і значення, а також оптимізацію співвідношень функцій податків у кожній окремій економіці.

Вивчаючи погляди видатних економістів, їх трактування базових економічних категорій, ми прагнемо усвідомити для себе, як розгортався процес формування і збагачення податкових теорій і тез про оподаткування, як і чому багато ідей минулого і сьогодення зберігають свою актуальність, яким чином вони впливають на наші сучасні уявлення. Якщо ми задамося питанням – навіщо вивчати погляди, теоретичні та концептуальні розробки теорії податків та оподаткування, які були кілька століть тому, то сміливо можна припустити такі причини.

1. Таке вивчення допомагає зрозуміти внутрішню логіку, сутність і взаємозв'язок економічних категорій, законів та концепцій.

2. Знайомство з поглядами, тезами і трактуваннями суті походження податків і системи оподаткування різних економічних шкіл і напрямів дає нам незаперечну можливість повніше усвідомити взаємозв'язок теоретичних поглядів і концепцій з умовами і причинами їх виникнення, потребами економічної практики, інтересами різних соціальних груп і виконання функцій різних державних утворень.

3. Звернення до історії сприяє вмінню об'єктивної оцінки податкових теорій, рекомендацій і висновків, осмислення відносності економічних знань у сфері податкових теорій, необхідність їх постійного уточнення, поглиблення і вдосконалення.

Практичні і конкретні рекомендації повинні ґрунтуватися не на інтуїції, а на теоретичних положеннях і висновках. Розвиток і збагачення податкових теорій – це зіставлення різних підходів, позицій різних економічних шкіл і поглядів, наступність знань і висновків.

Наше звернення до концепцій, положень, висновків, а часом помилок економістів минулого спрямовано на глибоке розуміння, осмислення наших сучасних проблем, звільнення від вантажу застарілого, збереження та використання корисного і раціонального. Адже в нашій досить складній, а іноді й суперечливій дійсності ні рецепти різних економічних шкіл і податкових теорій, ні правила монетаризму, ні висновки кейнсіанства "в чистому вигляді" не придатні для практичного застосування.

Теоретичні аспекти з формування загальних податкових теорій розглядалися в працях: Робертса, Рейнелла, Т. Гоббс, У. Давенанта, Т. Папильона, Т. Мена, У. Поттера, Р. Чемберлена, А. Сірка (школа меркантилістів); Ф. Кене, Ш.Л. Монтеск'є, Д. Юма, О. Мірабо, А. Тьєра, Дж.Р. Мак-Куллоха (школа фізіократів); просвітителів Вольтера, Ж.Ж. Руссо; У. Петті, А. Сміта, Д. Рікардо, Ж.Б. Сея, Ж.С. Мілля, А. Монкретьєна (англійська класична політична економія), представника соціал-утопістів Ж.Ш. Симонд де Сісмонді; основоположників сучасних загальних і часткових податкових теорій Дж.М. Кейнса, М. Калецького,

Й. Шумпетера, Ф. Ноймарка, А. Маршалла, М. Бернса, Р. Зграй, А. Лаффера, М. Фрідмена, Д. Мейзельмана.

Питання економічної сутності та природи податкових форм в умовах командно-планової економіки розглянуті в роботах Д.А. Аллахвердяна, Л.Н. Ликової, Г.Л. Марьяхіна, А.П. Смірнова, А.Б. Паскачева, Д. Боголєпова, А. Тривуса, А.І. Буковицького, В.Н. Твердохлєбова, П.П. Гензеля, Е.А. Преображенського, А.А. Соколова, Д.М. Молякова, Л.В. Бурлакової, В.І. Рибіна, Р. Федулової.

Проблеми формування податкових форм і системи оподаткування в умовах економіки перехідного періоду висвітлені в роботах В.А. Мартинова, В.С. Автономова, С.П. Аукуционек, В.М. Осадчої, Ю.А. Васильчука, Е. Гайдара, Д.Г. Черника, Т.Ф. Юткіної, В.М. Пушкарьової.

Історичні аспекти оподаткування досліджувались значною кількістю науковців, проте слід зазначити, що питання генезису податкових теорій, форм оподаткування, наукових концепцій формування національної податкової системи, розробка сучасної податкової доктрини з урахуванням специфіки і структури національної економіки, взаємозв'язок податкових форм і тенденцій розвитку економіки України є недостатньо розробленими. Серед дослідників цього питання можна виділити таких вітчизняних вчених, як А. Крисоватого, В. Мельника, Н.Нечая, В. Опаріна, Ф. Ярошенка.

Теза про те, що великі імперії згубили себе податками, знаходить все більше підтверджень. Податки часто були запалом, з якого починалися великі соціальні вибухи. Є думка, що цивілізація Майя закінчилася, коли її громадяни почали тікати від податків в джунглі. Давайте подивимося, які уроки нам дає багатовікова історія податків.

Сильне підвищення урядом податкового навантаження може привести до чотирьох ситуацій, три з яких − погані: 1) бунт, 2) ухилення від сплати податків і 3) перехід в іншу податкову юрисдикцію. У країні високих податків також часті інфляція, низька продуктивність праці, уповільнення темпів економічного зростання і розширення повноважень бюрократії. Все це призводить до ерозії індивідуальних свобод. Податки є точним барометром соціального порядку. Багато можна сказати про суспільство на підставі того, які податки встановлені в країні, хто їх платить, хто оцінює податкову базу, хто збирає податки і як вони витрачаються. Історія цивілізацій показує, що чиновники і політики при владі платять менше податків ніж звичайні громадяни.

Що стосується етики, то податкова система повинна бути заснована на двох положеннях: обов'язком кожного уряду є розробка справедливої й ефективної податкової системи. "Справедливою", з точки зору оцінки та збору податків. "Ефективною", з точки зору того, як управляються і витрачаються державні гроші.

Розглянемо основні уроки з історії розвитку податкових систем і цивілізацій.

1) Багато великих країн згубили себе податками і, навпаки, − багато держав стали великими і багатими, тому що створили ефективну податкову систему, яка стимулювала економічне зростання і розвиток бізнесу.

2) Які б податки ви не встановлювали, за ними повинен бути контроль, щоб не постраждала свобода.

3) Всеохоплююча податкова система припускає наявність великої влади в руках чиновників. З часом вона трансформується у величезну − не тільки над платниками податків, але й над іншими органами влади. Навіть королі та імператори змушені були капітулювати перед податковими органами.

4) Стародавні греки побудували першу цивілізацію без деспотизму. Вони відкрили шлях до прогресивного суспільства, зрозумівши, що тиранія є продуктом поганої податкової системи, особливо прямих податків.

5) Під час війни або надзвичайних ситуацій, які вимагають великих витрат, треба, щоб всі громадяни обкладалися податками відповідно до їх наявних активів, а не за довільними принципами, що встановлюються збирачами податків.

6) Природа не розподіляє багатство рівномірно. Всі ми знаємо, що люди – різні за своїми здібностями і талантами. Деякі громадяни об'єктивно будуть набагато багатшими за інших. Щоб багаті громадяни ділилися із суспільством, треба використовувати силу переконання і громадської думки, а не законодавчого примусу.

7) Всі громадяни, починаючи від призовників, закінчуючи лідерами, повинні служити державі безкорисливо і, якщо можливо, без оплати. Їх повинна мотивувати любов до країни і обов'язок служіння їй. Їх головною нагородою повинна бути громадська похвала і схвалення співвітчизників за добре зроблену роботу.

8) Невдоволення платників податків ставить під загрозу добробут і соціальний порядок у більшій мірі, ніж неправильна поведінка платників податків. Тому закон повинен бути спрямований проти завзяття податківців, а не проти злих платників податків.

9) Щоб податки сприймалися як законні, необхідна суспільна згода. Якщо держава встановлює податки без згоди громадян, тоді громадянська непокора і бунт виправдані.

10) Податки набагато частіше були причинами революцій, ніж інші причини. Люди рідко бунтують та повстають проти влади, якщо сплачувані ними податки розумні.

11) Мудрий правитель не змінює ефективну податкову систему. Руйнуйте соціальний порядок, якщо вам це потрібно, але ніколи не руйнуйте ефективно працюючу податкову систему.

12) Війни є причинами зростання податків і податкових ставок. Після закінчення війни уряди часто намагаються зберегти збільшений податковий тягар.

13) Якщо відхід від податків став суспільною нормою, його дуже важко викорінити.

14) Звільнення від податків не завжди є злом. Така дія часто була своєрідним клапаном, запобіжником від насильства і бунту.

15) Велике багатство зникає, як тільки уряд починає діяти за принципом "обдеремо до нитки багатих". У багатих завжди є способи уникнути сплати податків.

16) Люди схильні чинити опір податкам такими способами: 1) законний відхід від податків за допомогою існуючих бухгалтерських та законодавчих практик; 2) якщо така форма поведінки неможлива, тоді використовується незаконний відхід від сплати податків або переїзд в іншу податкову юрисдикцію; 3) бунт; 4) нарешті, якщо немає іншої альтернативи, люди стають кріпаками, якщо кріпацтво є єдино можливою формою позбавлення від надзвичайно високого оподаткування.

17) Патріотизм підривається високими податками. Високі ставки податків, спосіб оцінки податкової бази та їх збору підривають позитивний суспільний ефект патріотизму.

18) Історично податкові системи рясніли дірками, тобто легальними можливостями відходу від податків. Наявність численних пільг у податковому законодавстві перетворює свідомість платників податків на швейцарський сир.

19) “Податки – це плата за цивілізоване суспільство”. При цьому механізми і зміст системи оподаткування, спосіб витрачання коштів платників податків визначають, чи є наше суспільство цивілізованим або зіпсованим.

На жаль, більшість країн світу ігнорує ці уроки. Невеликі податкові послаблення 1980-х змінилися зростанням податкового навантаження в 1990-х. Податкові реформи концентрують свою увагу тільки на ставках тих чи інших податків. Це дуже поверхневий підхід. Необхідно враховувати і витрати на збір податків, той вплив, який надає податкова шпигуноманія. Не стільки податкові ставки самі по собі, а саме механізми оцінки податкової бази, збору податків становили предмет боротьби між державою та громадянами протягом багатьох цивілізацій.

Історичний досвід показує, що податки – це найбільш пізня форма державних доходів. Первісно податки називались “auxilia” (допомога) і збиралися з громадян лише в екстрених випадках, однак необхідність утримання армії і постійно зростаючого чиновницького апарату безперервно вимагали припливу грошових коштів, і податки перетворились із тимчасового в постійне джерело державних доходів. Отже, як бачимо, виникнення податків пов’язане з необхідністю утримання держави. Їх неминучість настільки очевидна, що ще в 1789 році Бенджамін Франклін, один з авторів Декларації незалежності США, писав: “У цьому світі ні в чому не можна бути твердо впевненим, за винятком смерті і податків”. На виключне значення податків для буржуазної держави звертав увагу і К. Маркс: “Податок – це материнські груди, що годують уряд. Податок – це п’ятий бог поруч з власністю, сім’єю, порядком і релігією”.

Ці формулювання відображають спільність позицій таких різних у своїх політичних уподобаннях економістів-теоретиків на притаманну державній податковій політиці першу і основну функцію – фіскальну. Всіма дослідниками вона трактується як відчуження частки доходів конкретних людей або господарюючих суб’єктів на користь держави; її супроводжує контрольна функція, що забезпечує відтворення податкових відносин держави і платника податків і виступає таким чином одним з її проявів.

Розвиток держави і розширення її функцій супроводжується еволюцією наукових поглядів на податки як соціально-економічну категорію. У рамках економічної науки з’являється загальна теорія податків.

Теорія обміну – одна з перших загальних теорій, що відносяться до XVI ст., яка ґрунтується на оплатному характері оподаткування. Її суть така: через сплату податків громадяни купують у держави послуги з охорони від нападу ззовні, підтримання порядку всередині країни і т. д.

Атомістична теорія – більш пізній різновид теорії обміну. Її представники – французькі мислителі Себастьян Ле П’єр Вобан (1633–1707) – теорія суспільного договору та Шарль Луї Монтеск’є (1689–1755) – теорія публічного договору. Їх вчення зводиться до того, що податок є результатом договору між громадянами і державою. Громадянин вносить державі плату за охорону, захист та інші послуги. Податок – це плата за мир і певні вигоди. Прихильниками цієї теорії були Томас Гоббс (1588–1679), Вольтер (1694–1778), Оноре Мірабо (1749–1791), лідер великої буржуазії на початку Великої французької революції.

Значний внесок у теорію податків вніс знаменитий англійський економіст Уїльям Петті (1623–1687), відомий як автор теорії трудової вартості. У своєму “Трактаті про податки і збори” він розробляв теорію непрямих податків, віддаючи їм перевагу перед прямими податками. Одночасно з У. Петті непрямими податками займався французький економіст Ф. Дэмезон, який у 1666 р. доводив, що акциз здатен один принести стільки ж і навіть більше ніж усі інші податки.

Теорія насолоди виникла дещо пізніше, її автором став швейцарський економіст Жан Симонд де Сісмонді (1773—1842). Згідно з цією теорією громадянин купує в держави насолоду у вигляді громадського порядку, забезпечення захисту особи, правосуддя і т. д. (по суті, це розвиток теорії обміну).

Теорію податку як страхової премії висунули Адольф Тьєр (1797−1877) у Франції і Джон Рамсей Мак-Куллох (1789—1864) в Англії. На їх думку, податки − це страховий платіж, який сплачується громадянами державі на випадок настання будь-якого ризику. Платники податків страхують свою власність від війни, пожежі, крадіжки і т. д. Але на відміну від істинного страхування, тобто отримання страхового відшкодування при настанні страхового випадку, податки вносяться, щоб запобігти цим випадкам, щоб заздалегідь профінансувати витрати держави на забезпечення правопорядку і оборони.

Справжня наукова теорія оподаткування створювалася в останній третині XVIII ст. разом з класичною політичною економією. Її основоположником з повним правом вважається шотландський економіст і філософ Адам Сміт (1723−1790). У 1776 р. вийшла його книга “Дослідження про природу і причини багатства народів”.

Один з головних висновків А. Сміта полягав у тому, що джерелом всякого багатства в натуральній і грошовій формах є праця. Багатство будь-якої нації залежить від двох основних факторів: від питомої ваги населення, зайнятого продуктивною працею, і від рівня продуктивності праці. Головним двигуном продуктивної праці служить свобода конкуренції. Стихійну дію об’єктивних економічних законів А. Сміт вважав “невидимою рукою”, здатною регулювати економічні процеси без втручання держави. Ця теза мала право на існування в умовах початкової стадії товарного виробництва, але спроби керуватися нею зараз говорять про незнання історії розвитку господарства за останні два століття. Однак потужні кризи показали неспроможність теорії стихійності і змусили серйозно задуматися про державне регулювання економіки. Класичну теорію податків розвивали Д. Рікардо (1772—1823), Дж. Ст. Мілль (1773−1836), Ж.Б. Сей (1767−1832) та ін.

Розробка наукових методів регулювання економіки за допомогою податків пов’язана з ім’ям видатного англійського економіста Д. М. Кейнса (1883−1946). Згідно з теорією Д. Кейнса податки служать головним важелем державного регулювання економіки та сприяють її розвитку. Одне з найважливіших положень теорії Кейнса − залежність економічного зростання від достатніх грошових заощаджень населення тільки в умовах повної зайнятості. Якщо повної зайнятості немає, то великі заощадження заважають економічному зростанню, оскільки становлять пасивне джерело доходів, які не вкладаються у виробництво. Необхідне вилучення доходів, поміщених у заощадження, за допомогою податків і фінансування за рахунок цих коштів інвестицій.

Одночасно з кейнсіанством в XX ст. розроблялася неокласична теорія податків, заснована на перевазі вільної конкуренції. Неокласичну модель побудував Дж. Мід (1907). Він відводив державі непряму роль у регулюванні економічних процесів. У неокласичній теорії отримали розвиток два напрями: теорія економіки пропозиції і монетаризм. Представниками теорії економіки пропозиції, що виникла в останній чверті XX століття, є американські вчені: М. Берні, Р. Стайн, А. Лаффер, М. Уэйденбаум. На їхню думку, високі податки стримують підприємницьку ініціативу і гальмують політику інвестування та оновлення виробництва. Держава зобов’язана всіляко скорочувати витрати і мінімально втручатися в ринок.

Що стосується України, то еволюційний шлях генезису її податкової системи характеризується достатньою тривалістю, періодичність якої можна розглядати

як сукупність таких етапів: 1) найдавніша податкова система Київської Русі (IX–XIII ст.); 2) податкова система Литовсько-Польської Доби (поч. XIV ст.); 3) податкова система Козацької держави (1648–1654 рр.); 4) податкова система Російської та Австро-Угорської імперій (середина XVI – поч. XX ст.); 5) податкова система СРСР (1917–1990 рр.); 6) податкова система незалежної України (поч. 1990 р.).

Сьогодні в Україні питання податкової політики належать до найгостріших як в економічному й соціальному, так і в політичному контексті. В Україні суттєва увага постійно приділяється впорядкуванню стягнення податків, зборів та обов'язкових платежів, а також посиленню відповідальності за ухилення від їх сплати або за несвоєчасність їх сплати до бюджетів усіх рівнів. Не менш важливою проблемою в Україні і сьогодні залишається відсутність стабільності податкового законодавства. Хоча прийнятий Верховною Радою України Податковий кодекс, попри його суперечливість, є важливим кроком для розвитку вітчизняної податкової системи, він сприяє узгодженості податкового законодавства з нормами законодавства інших галузей права, прозорості адміністрування податків, урегулюванню взаємовідносин між фіскальними органами та платниками податків.

Загалом метою реформування податкової системи України повинно бути створення більш ефективної та раціональної податкової системи, яка забезпечить сприятливі умови для ведення бізнесу, реалізації інвестиційно-інноваційної політики, зростання споживчого попиту на внутрішньому ринку за одночасного динамічного збільшення обсягу сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів та оптимальний рівень перерозподілу ВВП через податкову систему.

Таким чином, ще раз підкреслимо, що успіх податкових реформ, які розглядаються в нескінченності перетворень і удосконалень, залежить від ступеня відповідності економічному базису підтвердженої законом системи оподаткування на момент проведення реформ. Удосконалюючись, оподаткування просувається до стану, в якому найбільш повно реалізується потенціал, що закладений в податковій системі країни.

У різні періоди розвитку суспільства змінювались види оподаткування, форми їх стягнення. Результати історичних аспектів дослідження генезису податкової системи мають використовуватись для створення та розвитку ефективної системи оподаткування в Україні, оскільки сьогодні повторюються ті ж помилки й прорахунки, що негативно впливають на економічний розвиток держави. Перш ніж вдаватись до будь-яких змін у теорії і практиці оподаткування та вдосконалення існуючої податкової системи, доцільно максимально глибоко дослідити історичні аспекти, щоб не припуститись старих помилок, хиб та недоліків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег / Дж.М. Кейнс // Избранные произведения / Пер. с англ. М. : Экономика, 1983. – 518 с.

2. *Милль Дж.С.* Основы политической экономии : в 3 т. / Дж.С. Милль; пер. с англ. – М.: Прогресс, 1981. – Т. 3154.

3. *Нечай Н.* Податки за часів Великого князівства Литовського (XIV- XV ст.) / Н.В. Нечай // Вісник податкової служби України. – 2011. – № 13. – С. 22–23.

4. *Паславська Р.* Справляння податків на території України : історична ретроспектива / Р.Ю. Паславська // Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Чернівці-Луцьк : ЧТЕІ КНТЕУ, 2011. – Вип. 2 (42). – Ч. 2. – Т. 1. Економічні науки. – С. 297–304.

5. *Пигу А.* Экономическая теория благосостояния. В 2-х т. / А. Пигу ; пер. с англ. – М. : Прогресс, 1985.

6. *Петти В.* Трактат о налогах и сборах / В. Петти // Антология экономической классики : в 2 т. – М. : Эконов, 1991. – Т.1.

7. *Смит А.* Исследования о природе и причинах богатства народов / *А. Смит ;* пер. с англ. – М., 1962.

8. *Ярошенко Ф.* Історія податків та оподаткування в Україні : навчальний посібник / Ф.О. Ярошенко, В.Л. Павленко. – Ірпінь : Академія ДПС України, 2002. – 240 с.

Отримано 21.10.2015

УДК 347.73:316.422

М.В. Тригубенко,
здобувач Державного науково-дослідного інституту
МВС України

ПОДАТКОВІ ІНСТРУМЕНТИ ФІНАНСОВОГО СТИМУЛЮВАННЯ НАУКОВОЇ ТА НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ФОРМА ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ СУБ'ЄКТІВ ТАКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

У статті розглядається зарубіжний досвід використання податкових інструментів державного регулювання у сфері наукової і науково-технічної діяльності, які застосовуються для державної підтримки суб'єктів наукової діяльності з метою створення економічно сприятливих умов для ефективного провадження такої діяльності. На основі аналізу практики зарубіжних країн (Великобританії, Австрії, Німеччини, Канади, Франції тощо) визначено, що з метою зменшення податкового навантаження на суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності застосовуються податкові пільги, відстрочка оподаткування, інноваційний податковий кредит, що створює умови для розвитку такої діяльності.

Ключові слова: *податкові інструменти, фінансове стимулювання, наукова діяльність, науково-технічна діяльність.*

В статье рассматривается зарубежный опыт использования налоговых инструментов государственного регулирования в сфере научной и научно-технической деятельности, которые применяются для государственной поддержки субъектов научной деятельности с целью создания экономически благоприятных условий для эффективного осуществления такой деятельности. На основании анализа практики зарубежных стран (Великобритании, Австрии, Германии, Канады, Франции и др) определено, что с целью уменьшения налоговой нагрузки на субъектов научной и научно-технической деятельности применяются налоговые льготы, отсрочка налогообложения, инновационный налоговый кредит, что, в вою очередь, создает условия для развития такой деятельности

Ключевые слова: *налоговые инструменты, финансовое стимулирование, научная деятельность, научно-техническая деятельность.*

Paper deals with foreign experience of use of the tax instruments of the state regulation in the sphere of the research and scientific and technical activities that are applied for state support of research activities in order to create economically favorable conditions for the effective implementation of such activities. On the basis of the analysis of practice of foreign countries (Great Britain, Austria, Germany, Canada, France, etc.) it is determined that in order to reduce the tax burden on the subjects of the research and scientific and technical activities tax credits, deferred taxation, innovation tax credit, which, in the howling turn, creates conditions for the development of such activities are applied.

Keywords: *fiscal instruments, financial incentives, scientific activity, scientific and technical activities.*

Відповідно до ст. 47 Закону України "Про наукову та науково-технічну діяльність" від 26 листопада 2015 року № 848-VIII для створення економічно

сприятливих умов для ефективного провадження наукової і науково-технічної діяльності відповідно до законодавства України, забезпечення до 2025 року збільшення обсягу фінансування науки за рахунок усіх джерел до 3 відсотків валового внутрішнього продукту – показника, визначеного Лісабонською стратегією Європейського Союзу, держава може використовувати фінансово-кредитні та податкові інструменти державного регулювання у сфері наукової і науково-технічної діяльності [1].

Дослідженню податкових інструментів державного регулювання у сфері наукової і науково-технічної діяльності приділяли увагу в своїх дослідженнях В.В. Алєксєєв, Р.Й. Желізняк [2, с. 9], М.А. Дмитренко [3, с. 79], З.В. Пічкурова, З.І. Гала [4, с. 187], М.О. Кизим, Л.В. Касьянова [5, с. 24], В. Коваленко, М. Мельник [6, с. 301] П.А. Полтавський [7, с. 53], Т.О. Проценко, О. Голяшкін [8, с. 15], І.П. Петровська [9, с. 299] та інші.

Закон України "Про наукову та науково-технічну діяльність" від 26 листопада 2015 року № 848-VIII ні визначення того, які саме податкові інструменти можуть застосовуватися для створення економічно сприятливих умов для ефективного провадження наукової і науково-технічної діяльності, ні їх переліку не містить. Саме аналізу цих інструментів та міжнародній практиці їх застосування і буде присвячене наше дослідження.

В доктринальній площині податкові інструменти, що можуть застосовуватися для створення економічно сприятливих умов для ефективного провадження наукової і науково-технічної діяльності, визначаються як податкові інструменти фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності [10; 11, с. 144]. Серед науковців немає єдності у визначенні переліку таких інструментів, різняться навіть підходи до їх класифікації. Так, Ю.Б. Іванов класифікує податкові інструменти фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності на три групи: 1) системні – інструменти фінансового стимулювання, вбудовані в систему оподаткування (загальний рівень оподаткування, структура чинної системи оподаткування й альтернативні системи оподаткування); 2) комплексні – інструменти фінансового стимулювання, які одночасно стосуються декількох податків та зборів, що створюють спеціальний режим оподаткування для певних груп платників (спеціальні податкові режими, що вводяться за територіальною і галузевою відзнакою); 3) локальні – інструменти фінансового стимулювання, які пов'язані з реалізацією регуляторного потенціалу кожного окремого податку та збору, що визначається обраним сполученням елементів податку і відповідним порядком обчислення податкових зобов'язань (інструменти, пов'язані з об'єктом оподаткування, визначення складу платників податків і принципи встановлення та розмір ставки податку) [12, с. 264]. В. Загорський, Ю. Іванов, О.С. Іванченко як критерій класифікації податкових інструментів фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності пропонують визначати стадії наукового процесу (фундаментальні дослідження, прикладні дослідження, дослідно-конструкторські роботи, впровадження, споживання) [13, с. 93]. На думку зазначених науковців, на стадії фундаментальних досліджень застосовуються такі податкові інструменти фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності, як звільнення від сплати імпортного ПДВ та пільг за єдиним соціальним внеском і т.ін., на стадії прикладних досліджень – податковий кредит, податкові канікули, приріст на податкову знижку, прискорена амортизація, застосування об'ємної податкової знижки і т.ін., на стадії дослідно-конструкторських робіт – податковий кредит та об'ємна податкова знижка і т.ін. [13, с. 93]. С. Васильєв пропонує класифікувати податкові інструменти фінансового стимулювання

наукової та науково-технічної діяльності залежно від видів податків (звільнення від оподаткування діяльності суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності прибутковим податком, податком на додану вартість тощо) та за суб'єктивним принципом (державні, місцеві, регіональні) [14, с. 70–71].

Наукова дискусія розгорнулася навколо класифікації зазначених інструментів за критерієм спрямованості їх стимулювальної дії. П.М. Завлин, О.К. Казанцев, Л.І. Минделі зазначають, що за спрямованістю стимулювальної дії податкові інструменти фінансового стимулювання поділяються на: спрямовані на зниження податкової складової в ціні наукового і інноваційного продукту; спрямовані на створення стимул-реакцій для розширення попиту на наукові дослідження; спрямовані на створення стимул-реакцій для інвестування в науку і інноваційну сферу; спрямовані на стимулювання малих інноваційних підприємств [15, с. 465]. За визначенням Є.В. Попова, за таким критерієм податкові інструменти фінансового стимулювання поділяються на: спрямовані на створення економічних стимулів для розширення попиту на наукові дослідження; спрямовані на створення стимулів для інвестування в науку і науково-технічну сферу; спрямовані на стимулювання громадян для участі в науковій та науково-технічній діяльності; спрямовані на зниження витрат при здійсненні наукової діяльності [16, с. 14].

Власну позицію з цього питання вважаємо доцільним обґрунтувати, враховуючи на зарубіжний досвід.

У європейських країнах одним з найпоширеніших видів податкових інструментів фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності є податкові пільги. Так, в Австралії наукові установи звільняються від сплати митних зборів та ПДВ товарів, що призначені для експорту і можуть відносити на собівартість 125 % витрат на проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, і, за умови збереження середнього рівня таких витрат, за три попередніх роки у звітному періоді, претендувати на їх додаткове списання у розмірі 50 % [17, с. 423]. В Австрії оподатковуваний прибуток суб'єктів наукової діяльності зменшується на 35 % від обсягу витрат на науково-дослідні роботи, які перевищують середній рівень зазначених витрат за три попередніх роки [18, с. 77]. У Великобританії розмір податкової пільги встановлюється залежно від виду компанії: 150 % – від витрат на дослідження та розробки для малих і середніх компаній, 125 % – від витрат на дослідження та розробки для великих компаній [19]. У Німеччині компанії, що займаються науково-дослідними та дослідно-конструкторськими роботами, звільняються від сплати корпоративного податку на доходи, отримані від такої діяльності [17, с. 428]. У Франції за перші два роки існування акціонерні товариства, які здійснюють наукову діяльність, повністю звільняються від оподаткування, на третій рік під оподаткування припадає 25 % доходу, на четвертий – 50 %, на п'ятий – 75 %, а з шостого – 100 % [20, с. 44].

Крім звільнення від сплати податків, застосовуються інші податкові інструменти фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності:

зниження ставок податку на прибуток для замовних та спільних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, зарахування частини прибутку наукової організації на спеціальні рахунки з подальшим пільговим оподаткуванням [21];

податкові канікули – звільнення від оподаткування прибутку, отриманого від реалізації наукового продукту протягом певного часу [22, с. 7];

встановлення норм прискореної амортизації окремих видів основних засобів [2, с. 428];

податкові пільги, застосування яких пов'язано з реалізацією наукового продукту, проте не обмежено прибутком від його здійснення [5, с. 24].

Надання податкових пільг спрямоване на стимулювання громадян до участі в науковій та науково-технічній діяльності та зниження витрат при здійсненні такої діяльності.

Досить широко застосовується відстрочка оподаткування. П.А. Полтавський зазначає, що відстрочка оподаткування застосовується для вирішення проблем, що виникають у суб'єктів наукової діяльності, які витрачають кошти на проведення винахідницьких робіт і придбання для цього необхідного обладнання, але на початковому етапі не отримують достатнього прибутку і пов'язані з циклічністю розвитку ринкової економічної системи, що передбачає послідовну зміну підйомів та спадів кон'юктури [7, с. 53]. Науковець підкреслює, що законодавство багатьох країн передбачає перенесення оподаткування на певний період (до 10 років залежно від типу наукової або науково-технічної діяльності) з метою створення стимулів до заняття такою діяльністю шляхом зменшення податкового наванта-ження на початковому етапі науково-виробничого циклу [7, с. 53].

Особливу увагу привертає такий вид податкових інструментів фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності, що застосовується в багатьох зарубіжних країнах, як податковий інноваційний кредит. Як видно з його назви, цей кредит надається не для всіх видів наукової діяльності, а лише для її специфічного виду – інноваційної, і полягає у зміні строку сплати податків, за якої для суб'єктів інноваційної діяльності, що є платниками відповідного податку, надається можливість протягом зазначеного строку (та в певних розмірах) зменшувати свої податкові платежі з майбутньою поетапною сплатою суми кредиту та нарахованих процентів або без їх сплати [22, с. 55]. У Великобританії розмір такого кредиту становить 150 % для суб'єктів інноваційної діяльності малого та середнього бізнесу та 100 % для суб'єктів великого; у Ірландії інноваційний податковий кредит встановлено у розмірі 20 %, у Канаді для суб'єктів інноваційної діяльності розмір податкового кредиту коливається від 10 до 25 % залежно від галузі, у якій здійснює діяльність такий суб'єкт, у Франції – від 20 до 40 % залежно від обсягів зростання прибутку суб'єктів інноваційної діяльності за останні три роки [23, с. 303]. У Японії суб'єктам інноваційної діяльності надається інноваційний податковий кредит у розмірі 29 % приросту витрат на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, а в сфері базових технологій – у розмірі 7 % інвестицій в науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи, проте сума обох податкових кредитів не повинна перевищувати 15 % заборгованості фірми з податку [24, с. 12]. Податковий інноваційний кредит зменшує податкове навантаження на суб'єктів інноваційної діяльності на початковому етапі інноваційного циклу, що створює умови для того, щоб розпочати інноваційну діяльність.

Таким чином, формування системи податкових інструментів фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності як форми державної підтримки суб'єктів наукової діяльності в Україні повинно спиратись на ефективний зарубіжний досвід. В зарубіжних країнах застосовуються такі види податкових інструментів фінансового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності, як: податкові пільги, відстрочка оподаткування, інноваційний податковий кредит, які спрямовані на зменшення податкового навантаження на суб'єктів наукової та науково-технічної діяльності, що створює умови для розвитку такої діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 3. – Ст. 25.

2. *Алєксєєв І.В.* Європейський досвід податкового стимулювання наукової діяльності / І.В. Алєксєєв, Р.Й. Желізняк // Проблеми економіки та управління : збірник наукових праць. – Львів. – 2012. – С. 7–16.

3. *Дмитренко М.А.* Роль держави у підтримці і стимулюванні наукової та науково-технічної діяльності / М.А. Дмитренко // Вісник Української академії банківської справи. – 2003. – № 1. – С. 77–81.

4. *Пічкурова З.В.* Інструменти фінансової підтримки наукової діяльності в розвинених країнах світу / З.В. Пічкурова, З.І. Гала // Стратегія розвитку України. Економіка, соціологія, право. – 2012. – № 1. – С. 187–190.

5. *Кизим О.М.* Класифікація інструментів податкового стимулювання науки / О.М. Кизим, Л.В. Касьянова // Проблеми економіки. – 2012. – № 4. – С. 23–29.

6. *Коваленко В.* Зарубіжний досвід податкового стимулювання наукової та науково-технічної діяльності / В. Коваленко, М. Мельник // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 300–307.

7. *Полтавский П.А.* Государственное регулирование инновационной деятельности / П.А. Полтавский // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 27. – С. 52–56.

8. *Проценко Т.О.* Правові форми і методи стимулювання розвитку наукових процесів / Т. Проценко, О. Голяшкін // Вісник Академії управління МВС. – 2009. – № 3. – С. 14–22.

9. *Петровська І.П.* Податкові пільги як спосіб стимулювання наукової діяльності / І.П. Петровська // Вісник Житомирського державного технологічного університету України. – 2013. – № 1 (63). – С. 299–301.

10. *Батіщева С.М.* Бюджетні стимули в системі фінансового стимулювання / С.М. Батіщева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/17_SSN_2007/Economics/22427.doc.htm

11. *Чернявська О.* Фінансові інструменти стимулювання науково-технічної діяльності: світова практика та українські реалії / О. Чернявська // Міжнародна економічна політика. – 2009. – № 10–11. – С. 143–172.

12. *Іванов Ю.Б.* Оподаткування та наукова діяльність : монографія / Ю.Б. Іванов . – Х. : ІНЖЕК, 2006. – 336 с.

13. *Загорский В.С.* Особенности применения инструментов льотного налогообложния для стимулирования науки и техники / В.С. Загорский, Ю.Б. Иванов, А.С. Иванченко. – Х. : ИНЖЕК, 2007. – 432 с.

14. *Васильев С.* Специальный налоговый режим как инструмент стимулирования научной деятельности / С. Васильев // Финансовое право. – 2009. – № 9. – С. 127–130.

15. Инновационный менеджмент / под ред. П.Н. Завлина, А.К. Казанцева, Л.И. Миндели. – 2-е изд. перераб. и доп. – М. : ЦИСН, 1998. – 518 с.

16. *Попов Е.В.* Основные направления налоговой политики государства в целях стимулирования научного развития / Е.В. Попов // Инновации. – 2006. – № 7. – С. 14–26.

17. *Чичкало-Кондрацька І.Б.* Зарубіжний досвід використання фінансових механізмів стимулювання научного прогресса / І.Б. Чичкало-Кондрацька // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – С. 420–432.

18. *Жилінська О.* Проблеми фіскального стимулювання розвитку інноваційного підприємництва в Україні / О. Жилінська, Д. Чеберкус // Банківська справа. – 2005. – № 6. – С. 77–78.

19. Guidelines on the Meaning of Research and Development for Tax Purposes [Electronic resource]. – Access Mode : https://www.gov.uk/government/publications/guidelines-on-the-meaning-of-research-and-development-for-tax-purposes.

20. *Скиба Г.В.* Механізми та методи державної підтримки і Україні з урахуванням іноземного досвіду : в 3 т. / Г.В. Скиба // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 6. – Т. 3. – С. 43–46.

21. *Микушева Т.Ю.* Зарубежный опыт государственного регулирования научной и научно-технической деятельности / Т.Ю. Микушева [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAA&url=http%3A%2F%2Finnclub.info%2Fwp-content.

22. *Литвинова А.В.* Развитие методов и инструментов государственного стимулирования инновиционной деятельности в РФ / Ф.В. Литвинова, М.В. Парфенова // Государственный советник. – 2013. – № 3. – С. 46–57.

23. *Шумпетер Й.* Теория экономического развития (исследование предпринимательской прибыли, капитала, кредита, процента и цикла конъюнктуры / Й. Шумпетер; общ. ред. А.Г. Михайловского; вступ. ст. А.Г. Михайловского, В.И. Бомкина. – М. : Прогресс,1982. – 456 с.

24. *Леонтьев Л.И.* Опыт стимулирования инновационной деятельности за рубежом / Л.И. Леонтьев // Инновации. – № 4. – 2003. – С. 11–13.

Отримано 28.10.2015

УДК 347.77.033:339.166.5

С.П. Филь,
здобувач ДНДІ МВС України

ІНТЕЛЕКТУАЛЬНА ВЛАСНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ЗАХИСТУ ПРИ ПЕРЕМІЩЕННІ ТОВАРІВ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

У статті розкривається питання правової природи інтелектуальної власності як об'єкту захисту при переміщенні товарів через митний кордон України.

Ключові слова: *інтелектуальна власність, товар, що містить об'єкт права інтелектуальної власності, митний кордон України.*

В статье раскрывается вопрос правовой природы интеллектуальной собственности как объекта защиты при перемещении товаров через таможенную границу Украины.

Ключевые слова: *интеллектуальная собственность, товар, содержащий объект права интеллектуальной собственности, таможенная граница Украины.*

The article deals with the question of the legal nature of intellectual property as an object of protection when moving goods across the customs border of Ukraine.

Keywords: *intellectual property, goods, containing objects of intellectual property, customs border of Ukraine.*

Стрімке зростання торгівлі об'єктами права інтелектуальної власності (далі – ОПІВ) є головною умовою розвитку міжнародних економічних відносин для кожної країни. Нинішні тенденції розвитку економіки, науково-технічного прогресу, лібералізації міжнародних ринків свідчать про становлення результатів інтелектуальної діяльності як рушійного чинника розвитку суспільства й таким чином загострюють проблеми регулювання міжнародних відносин у сфері інтелектуальної власності. Збільшення обсягів обороту ОПІВ у господарській діяльності перетворюють ці об'єкти на важливий інструмент конкуренції держав за доступ до інноваційних ресурсів та ринків інноваційної продукції.

З огляду на компанії розвинутих країн-учасниць Європейського Союзу (далі – ЄС), можна сказати, що майже 26 % робочих місць у ЄС створено за рахунок використання ОПІВ, а це майже кожне третє робоче місце в ЄС. З них близько 56 млн місць – за рахунок використання майнових прав на ОПІВ та приблизно 20 млн місць – за рахунок передачі майнових прав на ОПІВ [1]. До того ж підприємства, які здійснюють належний рівень захисту прав інтелектуальної власності (далі – ПІВ), забезпечують майже 39 % ВВП ЄС та генерують 90 % торгівлі ЄС із рештою світу. Безперечно, інтелектуальна власність сприяє розвитку оригінальності та різноманітності культури, науки, успішної дослідницької та інноваційної діяльностей, створенню нових підприємств й робочих місць, економічному зростання країни та набуває все більшого значення в міжнародній торгівлі.

Належний захист ПІВ гарантує державі: залучення суттєвих обсягів іноземних інвестицій, збільшення наповнення бюджету за рахунок оподаткування прибутку

за використання та передачу майнових прав на ОПІВ й таким чином підвищення рівня конкурентоспроможність держави у світі. Однак проблеми врегулювання міжнародних відносин у сфері інтелектуальної власності є складними та суперечливими внаслідок нерівномірного економічно-правового розвитку кожної країни.

Для виходу національних товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності, на міжнародний ринок або ввезення якісних товарів у країни необхідно забезпечити належний захист майнових прав власників ОПІВ на митному кордоні.

Питання щодо захисту прав інтелектуальної власності на митному кордоні були предметом дослідження в наукових працях О.М. Тропіної, І.М. Коросташова, Б.І. Бабенка, О.В. Миронова, О.В. Яковенка, У.В. Кмецінської, Н.В. Волкової, А.І. Тищенко, О.О. Пунди, А.І. Калініченко, І.М. Коростошової, Г.О. Швеця, Т.Ю. Юркина, А.Г. Ворожейкина та ін. Основні питання, які досліджувалися в цих працях: організаційно-правовий механізм захисту права інтелектуальної власності митними органами, порядок внесення ОПІВ до митного реєстру, митний контроль за переміщенням товарів, що містять ОПІВ, удосконалення законодавства у сфері сприяння захисту права інтелектуальної власності та ін.

Однак, незважаючи на доволі широкий спектр дослідження науковців сфери захисту прав інтелектуальної власності, фрагментально розкритими залишаються питання щодо правової природи інтелектуальної власності як об'єкта захисту на митному кордоні України, що детермінує актуальність обраної теми статті.

З огляду на зазначене, метою цієї статті є дослідження правової природи інтелектуальної власності як об'єкта захисту при переміщенні товарів через митний кордон України.

Інтелектуальна власність є результатом інтелектуальної, творчої та наукової діяльності людини. Справжня історія поняття "інтелектуальної власності" почалася в 1967 р., після підписання в Стокгольмі Конвенції про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності [2]. У ст. 2 цього міжнародного документу зазначається, що "інтелектуальна власність" містить права, які відносяться до: літературних, художніх і наукових творів; виконавської діяльності артистів, звукозапису, радіо- та і телевізійних передач; винаходів у всіх галузях людської діяльності, наукових відкриттів; товарних знаків, знаків обслуговування, фірмових найменувань та комерційних позначень; промислових зразків; захисту проти недобросовісної конкуренції, а також всі інші права, що стосуються інтелектуальної діяльності у виробничій, науковій, літературній та художній сфері [2, ст. 2]. Таке широке визначення поняття дає уяву про повний перелік об'єктів, які відносять до цієї сфери.

Серед науковців поняття "інтелектуальна власність" є дискуційним. Проаналізувавши авторські дослідження з цього питання, можна зауважити, що для тлумачення "інтелектуальної власності" правознавці використовують різні підходи. Так, наприклад, у розумінні О.П. Орлюк, Г.О. Андрощука, О.Б. Бутнік-Сіверського: це результат інтелектуальної, творчої діяльності, що відповідає вимогам чинного законодавства, лише в такому разі їй надається правова охорона [3, С. 14–26]; Ю.М. Кузнецова: "це результ творчої діяльності, об'єкти якої є не матеріальні носії, а ті ідеї, думки, міркування, образи, символи і т.ін., які реалізуються або втілюються в певних матеріальних носіях" [4, С. 16]; І.І. Верби, В.О. Коваля та С.В. Чікіна: це права на результати розумової, творчої діяльності в науковій, художній, виробничій та інших сферах діяльності [5, С. 7–10]; П.М. Цибульова: це творча діяльність, а творчість – це цілеспрямована розумова робота людини, результатом якої є щось якісно нове, що відрізняється неповторністю, оригінальністю, унікальністю, чим вищий інтелектуальний потенціал індивідуума, тим

цінніші результати його творчої діяльності – інтелектуальна власність [6]; І.П. Мойсеєнка: "це результати науково-технічної та художньої творчості людини, які можна використовувати будь-яким способом у господарській діяльності" [7] тощо.

Творча діяльності людини пов'язана зі створенням нових, оригінальних, неповторних й унікальних результатів. Інтелектуальна діяльність стосується створення нових засобів забезпечення життєдіяльності особи та суспільства в цілому. Безумовно, ці діяльності тісно пов'язані між собою, хоча 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 об'єктами права інтелектуальної власності, а результати інтелектуальної діяльності найчастіше визнаються об'єктами права інтелектуальної власності, за умов відповідальності їх вимогам, встановленим чинним законодавством. Унаслідок чого набувають правової охорони.

Зазвичай, результатами науково-технічної діяльності стають винаходи, корисні моделі, промислові зразки, відкриття, ноу-хау, тобто об'єкти промислової власності, права яких набуваються лише за рахунок їх реєстрації й отримання охоронних документів.

Отже, на нашу думку, інтелектуальна власність – це розумова праця людини в науково-технічній, художньо-літературній та виробничій діяльностях, результати якої відповідають вимогам чинного законодавства.

У юриспруденції категорію "інтелектуальна власність" розуміють не як результат інтелектуальної діяльності людини, а як право на цей результат.

З прийняттям Книги четвертої "Право інтелектуальної власності" Цивільного Кодексу України (далі – ЦК України) у 2003 р. утворився основний цивільно-правовий механізм регулювання охорони прав інтелектуальної власності України [8]. У цій Книзі відображаються загальні положення цивільно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері інтелектуальної власності, що 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; питання захисту права інтелектуальної власності.

Право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший ОПІВ визначається як право інтелектуальної власності, воно є непорушним, і його ніхто не може позбавити чи обмежити в його здійсненні [8, ст. 418].

У ст. 420 ЦК України зазначено, що до об'єктів права інтелектуальної власності 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 [8, ст. 420]. У зв'язку із розвитком творчості та науково-технічним прогресом, можливе виникнення нових ОПІВ, тому не слід вважати його вичерпним.

Такий перелік ОПІВ, зазначений у ст. 420 ЦК України, повністю відповідає їх розумінню, що склалося в міжнародній правотворчій практиці (Конвенції про заснування Всесвітньї організації інтелектуальної власності), в національному законодавстві у сфері інтелектуальної власності та юридичній науці.

Право інтелектуальної власності має ряд особливостей, а саме: наявність подвійної правової природи, об'єкт права є нематеріальним та має обмеження в просторі й часі.

Однією з найважливіших особливостей ПІВ є його подвійна правова природа: моральна або ще, як її називають, духовна (особисте немайнове право інтелектуальної вланості) та економічна (майнове право 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 посяганню на право інтелектуальної власності, здатному завдати шкоди честі чи репутації творця ОПІВ та інші особисті немайнові права [8, ст. 423]. Особисті немайнові права інтелектуальної власності не залежать від майнових прав інтелектуальної власності. Вони не можуть відчужуватися й передаватися, тобто вони є невіддільними від творця, однак деякі права, такі як право перешкоджати будь-якому посяганню на право інтелектуальної власності, здатному завдати шкоди честі чи репутації творця об'єкта права інтелектуальної власності, можуть належати й іншим особам. 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 забороняти згадування свого імені.

Майнові права інтелектуальної власності поділяються на виключні та невиключні. До виключних прав відносяться: право дозволяти використання об'єкта інтелектуальної власності і право перешкоджати неправомірному використанню такого об'єкта, в тому числі забороняти таке використання. До невиключних майнових прав відносяться: право на використання ОПІВ та інші майнові права інтелектуальної власності, встановлені законом [8, ст. 424]. 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.

Ще однією з найважливіших особливостей ПІВ є той факт, що таке право на результати інтелектуальної й творчої діяльності людини є нематеріальним об'єктом. Оскільки такими нематеріальними об'єктами, по суті, не можна володіти, однак ними можуть користуватися різні люди в різних місцях одночасно, на відміну від матеріальних об'єктів.

Також, на відміну від матеріальних об'єктів, які мають абсолютне і безстрокове право користування, ПІВ як нематеріальний об'єкт має певні обмеження в просторі й часі та в передбачених законом випадках може мати додаткові обмеження. Такі обмеження визначаються законодавством у сфері інтелектуальної власності. Наприклад, правовласнику патента України на винахід мажна ним користуватися не більше ніж 20 років й тільки на території України. У разі настання ОПІВ суспільним надбанням правовласник не може контролювати їх використання іншими особами, тобто неможливо охороняти такі об'єкти з огляду лише на їх володіння.

Виходячи з норм цивільного й митного законодавства України, всі результати творчої й інтелектуальної діяльності за умови їх відповідності вимогам чинного законодавства можуть бути ОПІВ, спеціальним товаром, об'єктом зовнішньоекономічних угод та переміщуватися через митний кордон України. Але на відміну від звичайних товарів, товари, що містять ОПІВ, характеризуються деякими особливостями, що зумовлює необхідність здійснення спеціальних заходів при їх переміщенні через митний кордон України.

Варто зазначити, що для сприяння захисту ПІВ на митному кордоні митні органи забезпечують митний контроль переміщення тільки товарів, а не об'єктів. Тому в митному законодавстві розрізняються поняття "об'єкт права інтелектуальної власності" та "товар, що містить об'єкт права інтелектуальної власності". Під поняттям "товар, що містить об'єкт права інтелектуальної власності", розуміють матеріальний носій об'єкта права інтелектуальної власності. На відміну від поняття "об'єкт права інтелектуальної власності", поняття "товар, що містить об'єкт права інтелектуальної власності", є вужчим й визначає лише його форму. Враховуючи те, що сфера інтелектуальної власності є нематеріальною, то один об'єкт права інтелектуальної власності може втілюватися в нескінченній кількості товарів або, навпаки, один товар може містити декілька об'єктів права інтелектуальної власності. Наприклад, торговельна марка може бути нанесена на будь-яку кількість товарів різного виду та призначення. У цьому разі йдеться про використання одного ОПІВ (торгова марка). Або, навпаки, один товар може містити декілька об'єктів права інтелектуальної власності [9, С. 86–87]. У такому випадку, приміром, товар у вигляді бутилки мінеральної води містить запатентований зовнішній вид (промисловий зразок), етикетку (промисловий зразок) та логотип (торгова марка).

У своїх наукових працях вчені О.М. Тропініна, Т.Ю. Юркин та А.Г. Ворожейкина досліджували специфіку об'єктів інтелектуальної власності як окремого виду товару нематеріального характеру, який переміщується через митний кордон України [10–12]. Узагальнюючи особливості товарної форми ОПІВ через призму контролюючої діяльності митних органів, О.М. Тропініна виділяє основні аспекти здійснення митного контролю товарів, що містять ОПІВ, найважливішими з яких є: кожний товар необхідно розглядати як річ, предмет матеріального світу та як результат творчої й інтелектуальної діяльності, втілений у цю річ; результати творчої діяльності містяться в будь-якому товарі, але не всі вони є ОПІВ та підлягають митному контролю; в одному товарі можуть міститися декілька ОПІВ, кожний з яких може належати різним суб'єктам; для здійснення митного контролю недостатньо об'єктивного вираження зовні результату творчої діяльності, а необхідне його втілення у матеріальному носії; перехід права інтелектуальної власності не пов'язується з переходом права власності на річ [10].

Для вжиття заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України товарів з порушеннями майнових прав інтелектуальної власності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику (на сьогодні – це Державна фіскальна служба) веде митний реєстр ОПІВ, які охороняються відповідно до чинного законодавства у сфері інтелектуальної власності на підставі заяв правовласників [13, ст. 398 та 544].

Цей реєстр надає право власнику ОПІВ, який має підстави вважати, що під час переміщення товарів через митний кордон України порушуються чи можуть бути порушені його майнові права на ОПІВ, подати до Державної фіскальної служби заяву про сприяння захисту належних йому майнових прав на ОПІВ шляхом внесення відповідних відомостей до митного реєстру ОПІВ [13, ст. 398].

Чіткий порядок реєстрації в митному реєстрі ОПІВ регламентується наказом Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 року № 648 [14]. Затверджений порядок визначає алгоритм реєстрації ОПІВ у митному реєстрі та встановлює форму заяви, перелік інформації та документів, які додаються до заяви, порядок подання та розгляду заяви та ведення митного реєстру.

До митного реєстру ОПІВ вносяться дані про об'єкти авторського права і суміжних прав, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торгові марки, географічні зазначення та сорти рослин.

Такий перелік ОПІВ визначений і в п. 46 ст. 4 Митного кодексу України (далі – МКУ), в якому зазначається, що до ОПІВ відносять: "об'єкти авторського права і суміжних прав, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки, географічні зазначення (зазначення походження товарів) та сорти рослин" [13, ст. 4].

Хоча в старому Митному кодексі України, який втратив чинність в 2012 р., визначалися поняття "право інтелектуальної власності", "суб'єкти права інтелектуальної власності" та "об'єкти права інтелектуальної власності" в більш широкому розумінні в зазначеному визначенні законодавством у сфері інтелектуальної власності [15, ст. 1]. Подібне формулювання поняття "об'єктів інтелектуальної власності" надавало можливість внесення до митного реєстру таких ОПІВ, як: наукові відкриття, компонування (топографії) інтегральних мікросхем, раціоналізаторські пропозиції, породи тварин, фірмові найменування, комерційні таємниці.

Окрім описаних вище особливостей ОПІВ (подвійна правова природа, нематеріальна форма об'єкту, обмеження в просторі й часі), також можна ще зазначити про набуття права на створений об'єкт, спеціальний порядок передачі прав на об'єкти інтелектуальної власності, різний правовий режим використання і охорони ОПІВ.

Одна із основних умов, яка необхідна для реєстрації ОПІВ в митному реєстрі – це набуття суб'єктом ПІВ майнових прав на цей ОПІВ. Тобто перед подачею даних про ОПІВ до митного реєстру необхідно здійснити державну реєстрацію ОПІВ з отриманням охоронних документів або здійснити передачу майнових прав за цивільно-правовим договором.

Відповідно до п. 2.6 зазначеного вище порядку заявникові може бути відмовлено у включенні його ОПІВ до митного реєстру в разі: неподання документів у визначеному обсязі; невідповідності даних, наведених у поданих документах і завці; відсутності у заявника правових підстав для звернення із заявою до Держмитслужби України та необхідного обсягу прав для здійснення дій, пов'язаних із захистом ПІВ; відсутності характерних ознак, які можуть бути проконтрольовані митними органами під час ідентифікації товарів, що містять ОПІВ, при їх переміщенні через митний кордон України або неможливості їх ідентифікації методами, запропонованими правовласником (неможливості ідентифікації об'єкта у конкретному товарі) [14]. Остаття умова стосовно відхилення реєстрації ОПІВ у митному реєстрі вказує на обмежений перелів об'єктів права інтелектуальної власності який можна занести до цього реєстру й таким чином обмежує права власників ОПІВ на їх захист на митному кордоні.

Отже, підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що наявний перелік ОПІВ, які підлягають захисту на митному кордоні України (ст. 4 МКУ), не відповідає зазначеному переліку ОПІВ у ст. 420 ЦКУ, що призводить до порушення конституційних прав людини на захист інтелектуальної власності. До того ж зазначений у МКУ перелік ОПІВ може зменшитися в результаті того, що митному захисту підлягають тільки ті ОПІВ, які можуть втілюватися в матеріальний об'єкт, тобто товар. У результаті в Україні під захист митними органами підпадають тільки знаки для товарів та послуг, географічні зазначення, промислові зразки та деякі об'єкти авторського права й суміжних прав.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Удосконалення правової охорони та захисту прав інтелектуальної власності в Україні : проект ЄС Twinning (м. Київ, 26-28 січня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sips.gov.ua/ua/tw_26-280116.

2. 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.

3. Право інтелектуальної власності : підруч. для студ. вищ. навч. закладів / О.П. Орлюк, Г.О. Андрощук, О.Б. Бутнік-Сіверський та ін. ; за ред. О.П. Орлюк, О.Д. Святоцького. – К. : Ін Юре, 2007. – 696 с.

4. *Кузнецов Ю.М.* Патентознавство та авторське право : підручник / Ю.М. Кузнецов. – 2-ге видання, перероблене і доповнене. – К. : Кондор, 2009. – 446 с.

5. *Верба І.І.* Основи інтелектуальної власності : навчальний посібник / І.І. Верба, В.О. Коваль ; за ред. С.В. Чікін. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К. : НТУУ "КПІ", 2013. – 262 с. : 23 іл.

6. *Цибульов П.М.* Управління інтелектуальною власністю : монографія / За ред. П.М. Цибульова. – К. : "К.І.С.", 2005. – 448 с.

7. *Мойсеєнко І.П.* Інвестування : навч. посіб. / І.П. Мойсеєнко. – К. : Знання, 2006. – 490 с.

8. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

9. Науково-практичний коментар до Митного кодексу України : у 3 т. – К. : ДННУ "Акад. фін. управління", 2013 – 422 с. – С. 85–104.

10. *Тропіна О.М.* Організаційно-правові засади здійснення митного контролю за дотриманням прав інтелектуальної власності при переміщенні товарів через митний кордон України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.М. Тропіна ; НАДПС України. – Ірпінь, 2003. – 20 с.

11. *Юркин Т.Ю.* Правовое регулирование таможенного контроля при перемещении через таможенную границу объектов интеллектуальной собственности : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Т.Ю. Юркин ; Саратовский гос. соц.-экон. ун-т. – Саратов : Саратовский гос. ун-т им. Н.Г. Чернышевского, 2009. – 27 с.

12. *Ворожейкина А.Г.* Совершенствование методических основ организации таможенного контроля за перемещением через таможенную границу РФ товаров, содержащих объекты права интеллектуальной собственности : автореферат дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / А.Г. Ворожейкина ; Российская таможенная академия. – М., 2008. – 27 с.

13. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 32. – 9 с. – Ст. 1175.

14. Про затвердження Порядку реєстрації у митному реєстрі об'єктів права інтелектуальної власності, які охороняються відповідно до закону : Наказ Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 року № 648 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 50. – 589 с. – Ст. 2008.

15. Митний кодекс України : Закон України від 11 червня 2002 року № 92-IV // Офіційний вісник України. – 2002. – № 31. – 1 с. – Ст. 1444.

Отримано 02.11.2015

УДК 347.73

І.В. Приходько,
здобувач КиМУ

ПОНЯТТЯ ПОДАТКОВОЇ АМНІСТІЇ ЯК ІНСТИТУТУ ПОДАТКОВОГО ПРАВА

У статті розглядаються наукові та законодавчі підходи до понять "амністія", "податкова амністія". Визначено міжгалузевий характер інституту амністії. Проаналізовано визначення "податкова амністія" як інституту податкового права, досліджено її сутність та ознаки. Основними ознаками податкової амністії визнано видання її як державно-правового акту (закону), що діє відносно певного кола осіб, які не виконали свої податкові зобов'язання, та наявність пропозицій таким особам сплатити певні (додаткові) платежі або виконати податкові зобов'язання в обмін на непритягнення їх до відповідальності за порушення податкового законодавства. Спираючись за виокремлені ознаки, сформульоване авторське поняття "податкова амністія".

Ключові слова: *амністія, податкова амністія, платники податків, податкові зобов'язання.*

В статье рассматриваются научные и законодательные подходы к понятиям "амнистия", "налоговая амнистия". Определен межотраслевой характер института амнистии. Проанализировано определение "налоговая амнистия" как института налогового права, исследована ее сущность и признаки. Основными признаками налоговой амнистии указано принятие ее как государственно-правового акта (закона), действующего относительно определенного круга лиц, которые не выполнили свои налоговые обязательства, и наличие предложений таким лицам оплатить определенные (дополнительные) платежи или выполнить налоговые обязательства в обмен на непривлечение их к ответственности за нарушение налогового законодательства. Опираясь за выделенные признаки, сформулировано авторское понятие "налоговая амнистия".

Ключевые слова: *амнистия, налоговая амнистия, налогоплательщики, налоговые обязательства.*

Paper deals with scientific and legislative approaches to the concepts of "amnesty", "tax amnesty". The interdisciplinary nature of an institution of amnesty is defined. The definition of the "tax amnesty" as an institution of the tax law is analyzed; its nature and characteristics are studied. As the main features of the tax amnesty are indicated its acceptance as a public-legal act (law) in force with respect to a certain circle of persons who have not fulfilled their tax obligations, and the availability of offerings such persons to pay certain (additional) payments or fulfill tax obligations in exchange for the failure of a responsibility for violation of tax laws. Leaning over the extracted features, the author formulated the concept of "tax amnesty".

Keywords: *amnesty, fiscal amnesty, taxpayers, tax liabilities.*

Останнім часом у літературі і засобах масової інформації все частіше можна стикнутися з поняттям "податкова амністія". Заначеним терміном у своїх роботах оперували Т.В. Паєнтко [1, с. 227], О.П. Селезень [2, с.], О.Л. Палій [3], Н.Г. Поплевічева [4, с. 301], І.О. Трубін, М.В. Кармаліта [5, с. 40], І.Р. Безпалько

[6, с. 34], Т.О. Белова [7, с. 25] та інші, проте за відсутності визначення такого поняття в податковому законодавстві (у Податковому кодексі України поняття "податкова амністія" або "амністія" не закріплене [8]), у науковій площині утворилися різні підходи до його визначення. Так, за визначенням І.Р. Безпалько, податковою амністією є сукупність спеціальних заходів економічного та адміністративного характеру, що здійснюються державою з метою легалізації фінансових ресурсів тіньового ринку та помилування осіб, які здійснили податкові правопорушення [6, с. 34]. На думку Д. Голосніченка, податкова амністія – це звільнення юридичних та фізичних осіб від юридичної відповідальності за приховуваня доходів, несплату податків, невнесення платежів [9, с. 18]. М. Кривовяз, Л. Іскренко вважають, що податкова амністія – це легалізація коштів, з яких їх платниками не були сплачені податки або були інші порушення законодавства щодо їх отримання [10]. І.О. Трубін, М.В. Кармаліта зазначають, що податкова амністія – це ряд заходів із надання платникам податків права сплатити ті податкові платежі, строк сплати яких минув [5, с. 40], тощо.

У Великому тлумачному словнику амністія (грец. *αμνηστια* – прощення) визначається як повне або часткове (заміна м'якшим) звільнення від кримінальної відповідальності і покарання певної категорії осіб, винних у вчиненні злочинів, що здійснюється на підставі спеціального акту державної влади [11, с. 32]. Більш широке поняття амністії надається у Великій Радянській енциклопедії, де зазначається, що "амністія – це 1) звільнення осіб, що скоїли злочини, від покарання або заміна цим особам покарання менш суворим; 2) зняття судимості з осіб, що раніше відбували покарання; 3) звільнення осіб, які скоїли проступки, що караються в адміністративному чи дисциплінарому порядку від відповідних заходів покарання [13, с. 67]. В.І. Даль трактував амністію як "загальне пробачення, помилування винуватих" [13, с. 32]. Тобто у переважній більшості тлумачнх словників амністія визначається як звільнення від відповідальності осіб, що скоїли злочини або правопорушення. Проте етимологічне визначення категорії, що досліджується, не збігається з її визначенням у правовому полі. Отже, необхідно визначити, в чому полягає сутність амністії як правового інституту.

Ще донедавна серед правознавців була розповсюдженою думка, що інститут амністії притаманний виключно кримінальному праву [14, с. 224; 15, с. 8–12]. Ця позиція ґрунтувалася на правовій базі, якою врегульовувалося надання амністії в Україні. Так, відповідно до ст. 1 Закону України "Про застосування амністії в Україні" від 01.10.1996 № 392/96-ВР амністією є повне або часткове звільнення від відбування покарання осіб, визнаних винними у вчиненні злочину, або кримінальні справи стосовно яких розглянуті судами, але вироки стосовно цих осіб не набрали законної сили [16]; у ст. 86 Кримінального кодексу України закріплювався порядок і підстави надання амністії [17] і т.ін.

Проте з часом все більшої вагомості набувала думка, що амністія є міжгалузевим інститутом. Прийняття Конституції України, у ст. 92 якої закріплювалося, що амністія оголошується виключно законом [18], обумовило позицію науковців щодо того, що амністія є конституційно-правовим інститутом, оскільки, за їх визначенням, звільнення осіб від покарання, зняття судимості з осіб, що раніше відбували покарання, та заміна цим особам покарання менш суворим є виключно проявом волі держави, яка вже згодом приймає певні форми в галузевому законодавстві – кримінальному, адміністративному і т.ін. [19, с. 118; 20, с. 41].

Аналіз сучасного національного законодавства переконує, що поняття "амністія" використовується в багатьох галузях права:

1) в адміністративному – у Кодексі про адміністративні правопорушення України у ст. 247 видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення як обставину, що виключає провадження в справі про адміністративне правопорушення [21];

2) в цивільному – Цивільний кодекс України у ст. 1176 закріплює амністію як підставу не відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу, що здійснює оперативно-розшукову діяльність, досудове розслідування, прокуратури або суду [22];

3) в кримінально-виконавчому – в Кримінально-виконавчому кодексі України у ст. 4 як підстава для виконання і відбування покарання визначається амністія [23].

За визначеннями теоретиків права, інститут права, який регулюється нормами не однієї, а декількох галузей права, визначається як міжгалузевий [24, с. 218]. Виходячи з аналізу нормативних актів, які врегульовують амністію, можна констатувати, що вона має міжгалузевий характер, а отже, можна підримати думку науковців щодо того, що поняття амністії, як правового інституту, врегульовується нормами різних галузей права, а це, у свою чергу, переконує нас в тому, що амністія як правовий інститут існує в різних галузях права.

Податкове законодавство, як зазначалося раніше, не закріплює інституту "амністія" і не надає його визначення, проте в науковій площині зазначений термін використовується досить активно. Крім того, останнім часом активізувався процес розроблення законопроектів, які б передбачали проведення в Україні податкової амністії (у Верховінй Раді зареєстровано законопроекти "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи)" від 28.12.2014 № 71-VIII, в якому пропонується проведення амністії капіталів [25]; "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу" № 4930 від 26.05.2014, в якому розроблено механізм проведення податкового компромісу [26] і т.ін.). У зв'язку з цим, виникає нагальна потреба в аналізі та визначенні поняття податкової амністії як інституту податкового права, що потребує дослідження сутності та ознак такої амністії, спираючись на які, можна сформулювати таке визначення.

Насамперед, податкова амністія, як і будь-інша, може бути прийнята лише виключно за волевиявленням держави, яка проявляється у виданні певного державно-правового акту, бо, як зазначалося раніше, у ст. 92 Конституції закріплювалося, що амністія оголошується виключно законом. За визначенням Т.О. Бєлової, з фінансово-правової точки зору, виключне право держави приймати рішення про застосування податкової амністії обумовлено характером податкових відносин, а саме – податковим суверенітетом, тобто виключним правом держави в межах власної території встановлювати та стягувати податки [7, с. 26]. Отже, однією з ознак амністії є те, що вона становить видання державно-правового акту – закону, що регулює певні відносини.

Переходячи до розгляду відносин, на вруглювання яких повинен бути спрямований Закон про податкову амністію, зазначимо, що єдиної, усталеної позиції в цьому питанні немає. За визначенням М.М. Соловйова, амністія спрямовується на звільнення осіб, що скоїли податкові правопорушення [27, с. 4]. О.О. Шарапова вважає, що податкова амністія передбачає звільнення осіб, які приховали доходи від оподаткування, від кримінальної та податкової відповідальності, за умови, що вони сплатять всю або частину суми податкової заборгованості [28, с. 57]. На

думку В.М. Зарипова, податковою амністією є пропозиція з боку держави особам, які не сплатили податки, сплатити недоїмки в обмін на відміну покарання, яке було б покладено на них у випадку виявлення порушень [29, с. 12].

Отже, податкова амністія включає два аспекти: по-перше, діє відносно певного кола осіб, які не виконали свої податкові зобов'язання; по-друге, пропонує таким особам сплатити певні (додаткові) платежі або виконати податкові зобов'язання в обмін на непритягнення їх до відповідальності за порушення податкового законодавства, що були скоєні ними раніше.

Таким чином, податкову амністію можна визначити як видання державно-правового акта – закону, що діє відносно певного кола осіб, які не виконали свої податкові зобов'язання, та містить пропозиції таким особам сплатити певні (додаткові) платежі або виконати податкові зобов'язання в обмін на непритягнення їх до відповідальності за порушення податкового законодавства, що були скоєні ними раніше.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Паєнтко Т.В.* Реформування оподаткування доходів і доданої вартості в контексті легалізації фінансових потоків / Т.В. Паєнтко // Бізнесінформ. – 2014. – № 1. – С. 262–268.

2. *Селезень П.О.* Податкова амністія у світлі вимог конституційного правопорядку : правовий досвід і Україна / П.О. Селезень // Науковий вісник Херсонського державного університету. – 2013. – 2. – С. 59–63.

3. *Палій О.Л.* Податковий компроміс як варіант податкової амністії / О.Л. Палій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.viche.info/journal/4640/

4. *Поплевічева Н.Г.* Роль держави в запровадженні фінансової амністії / Н.Г. Поплевічева // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 3. – С. 300–307.

5. *Трубін І.О.* Застосування податкового компромісу та податкової амністії / І.О. Трубін, М.В. Кармаліта // Фінансове право. – 2014. – С. 39–42.

6. *Безпалько І.Р.* Податкова амністія доходів населення / І.Р. Безпалько // Наукові записки. – 2011. – № 3. – С. 30–39.

7. *Белова Т.А.* Соотношение налоговой амнистии с иными видами экономической амнистии / Т.А. Балова // Финансове право. – 2014. – № 8. – С. 25–27.

8. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

9. *Голосніченко Д.І.* Кримінологічні проблеми боротьби з порушеннями податкового законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Д.І. Голосніченко. – К., 1998. – 20 с.

10. Іскренко Л. Ухилення від сплати податків / Л. Іскренко, М. Кривовяз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lef.lviv.ua/files/ archive/2012/02_1_2012.pdf#page=42

11. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.

12. Большая советская энциклопедия : В 30 т. – 3-е издание. – Т.1. – *М.* : Искра, 1973. – 367 с.

13. *Даль* В.И. Толковый *словарь* живого великорусского языка: В 4 т. – Т. 1 / В.И. Даль. – Спб., 1863-1866. – 311 с.

14. *Карпушин М.И.* Уголовная ответственность и состав преступления / М.И. Карпушин, В.И. Курляндский. – М., 1974. – 322 с.

15. *Тищенко К.М.* Помилование в уголовном праве / К.М.Тищенко. – М. Пламя, 1994. – 298 с.

16. Про застосування амністії в Україні : Закон України від 01.10.1996 № 392/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/find:амністія/Z960392.html

17. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

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

19. *Синцова Т.А.* Амнистия и помилование в советском государственном праве / Т.А. Синцова // Правоведение. – 1969. – № 6. – 118–122 с.

20. *Дзидзоев Р.М.* Амнистия как конституционно-правовое явление / Р.М. Дзидзоев // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 41–48.

21. Кодекс про адміністративні правопорушення України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10

22. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

23. Кримінально-виконавчий кодекс України : Закон України від 11.07.2003 № 1129-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1129-15

24. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Прометей, 2001. – 533 с.

25. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи) : проект закону України від 28 грудня 2014 р. № 71-VIII року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53072

26. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей уточнення податкових зобов'язань з податку на прибуток підприємств та податку на додану вартість у разі застосування податкового компромісу : проект закону України від 26.05.2014 № 4930 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4930&skl=8

27. *Соловьев И.Н.* Налоговая амнистия : учебное пособие / И.Н. Соловьев. – М. : Искра, 2009. – 298 с.

28. *Шарапова О.А.* Налоговая амнистия : сравнительно-правовой и историко-правовой взгляды на проблему / О.А. Шарапова // Реформы и право. – 2008. –№ 1. –С. 357.

29. *Зарипов В.М.* Налоговая амнистия в вопросах и ответах / В.М Зарипов // Налоговед. – 2007. – № – С. 12–18.

Отримано 09.11.2015

УДК 339.543

М.В. Мельник,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МИТНОГО РЕЖИМУ ТРАНЗИТУ В УКРАЇНІ

У статті на підставі аналізу національного митного законодавства визначено поняття та особливості транзиту як митного режиму. З'ясовано, що під час транзиту між митними органами України та користувачами режиму виникають суспільні відносини двох типів та надано їх характеристику. Сформульовано пропозиції щодо стратегічних пріоритетів державної політики в частині підвищення ефективності використання транзитного потенціалу України.

Ключові слова: *митні режими, режим транзиту, зовнішньоекономічна діяльність, митний контроль, митний кордон.*

В статье на основании анализа национального таможенного законодательства определено понятие и особенности транзита как таможенного режима. Установлено, что во время транзита между таможенными органами Украины и пользователями режима возникают общественные отношения двух типов и дана их характеристика. Сформулированы предложения о стратегических приоритетах государственной политики в части повышения эффективности использования транзитного потенциала Украины.

Ключевые слова: *таможенные режимы, режим транзита, внешнеэкономическая деятельность, таможенный контроль, таможенная граница.*

On the basis of an analysis of the national customs legislation the concept and features as transit customs regime are defined. It was established that during transit between the customs authorities of Ukraine and the mode of users having social relations between the two types and their characteristics are given. Proposals about the strategic priorities of the state policy in terms of more efficient use of transit potential of Ukraine are formulated.

Keywords: *customs regimes, transit regime, foreign economic activities, customs control, customs border.*

Завдяки активізації зовнішньоекономічної діяльності, поширенню міжнародного співробітництва та інтеграції, інтернаціоналізації виробництва саме транзит у наш час перетворюється на один з найважливіших митно-правових режимів. Вигідне географічне положення України на шляху основних транзитних потоків між Європою та Азією, наявність незамерзаючих чорноморських портів, функціонування на її території чотирьох міжнародних коридорів – складових єдиної транспортної системи TRACECA створюють реальні умови для комбінованої схеми перевезення вантажів найкоротшим шляхом у напрямку басейнів Балтійського, Чорного та Каспійського морів і зумовлюють домінування України як країни – транзитера енергоносіїв.

Транзит територією України є складовою частиною шляху, що починається та закінчується поза межами України. Тому залучення транзитних перевезень іноземних товарів перебуває у прямому зв'язку зі ступенем уніфікації національного

законодавства про митну справу з міжнародними стандартами. Зазначене обумовлює актуальність дослідження правового регулювання митного режиму транзиту в Україні.

Проблематика, пов'язана із регулюванням адміністративних режимів взагалі і митних режимів зокрема, досліджувалася у роботах В.Б.Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, К.Г. Борисова, І.О. Галагана, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, В.В. Єгізарової, І.Б. Коліушка, В.К. Колпакова, Ю.Д. Кунєва, О.Н. Козиріна, Б.А. Кормича, О.О. Крестьянінова, Д.В. Приймаченка, К.К. Сандровського, В.М. Скавроніка, С.С. Терещенка, В.Г. Храбскова, В.М. Шевченка, Р.Б. Шишки, В.К. Шкарупи, А.Н. Яцушка та інших авторів, разом з тим, митний режим транзиту досліджений ще недостатньо, що обумовлює новизну цієї статті.

Метою написання статті є визначення особливостей митного режиму транзиту за законодавством України.

Перш ніж перейти до встановлення змісту транзиту як одного з видів митно-правового режиму, необхідно провести аналіз визначення самого терміну "транзит", яке зазнало суттєвих коректив з прийняттям Митного кодексу України (далі – МК України) 2002 року. Останній факт є цілком закономірним, адже термін, що містився у МК України 1991 року, не відображав сутності та змісту режиму.

Пункт 2 статті 15 МК України 1991 року визнавав транзитом переміщення товарів та інших предметів під митним контролем через територію України між двома або в межах одного пункту на митному кордоні України.

По-перше, у дефініції не було відбито таку суттєву ознаку, як "переміщення товарів та інших предметів через митну територію України".

По-друге, не знайшов свого відображення принцип неприпустимості будь-якого використання товарів та інших предметів, що переміщуються транзитом, на митній території України.

По-третє, транзитом визнавалися переміщення між митними органами, що розташовані виключно на митному кордоні. Водночас нормами національного законодавства був закріплений такий вид транзиту, як "внутрішній транзит – переміщення товарів під митним контролем між митницями в межах митної території України" [1, с. 2]. Таким чином, наявність початкового чи кінцевого пункту транзиту на митному кордоні не може вважатися обов'язковою ознакою транзиту.

У МК України 2002 року було враховано ці недоліки та визначено "транзит" як митний режим, відповідно до якого товари і транспортні засоби переміщуються під митним контролем між двома митними органами або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання таких товарів і транспортних засобів на митній території України [2].

У результаті внесення змін у 2012 році в МК України транзитом є митний режим, відповідно до якого товари та/або транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома митними органами України або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання цих товарів, без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності [3].

З огляду на зазначене, вбачається за доцільне розуміти поняття "транзит" як один зі спеціальних видів митно-правового режиму, який є сукупністю правових норм, що регулюють переміщення товарів та інших предметів під митним контролем між двома митними органами або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання таких товарів та інших предметів на митній

території України та зі звільненням від сплати мита та податків, а також без застосування засобів нетарифного регулювання.

Процедура переміщення в режимі транзиту вимагає точного визначення митної території та митного кордону, адже з моменту перетину останнього на переміщувані товари поширюється законодавство України про митну справу та починається дія обраного митного режиму.

У ст. 9 МК України зазначено, що територія України, в тому числі території штучних островів, установок та споруд, що створюються в економічній (морській) зоні України, над якими Україна має виключну юрисдикцію щодо митної справи, становить єдину митну територію. Межі митної території є митним кордоном країни.

З прийняттям МК України в 2002 році поняття "митний кордон" зазнало певних змін. Якщо в МК України 1991 року (ст. 4) було встановлено, що митний кордон збігається з державним за винятком залучення до митної території України територій штучних островів та споруд, що створюються в економічній зоні України, над якими держава має виключну юрисдикцію стосовно митної справи, створення вільних митних зон, межі яких становлять складову частину митного кордону України [4], то ст. 6 МК України 2002 року визначає таке: "митний кордон збігається з державним за винятком меж території спеціальних митних зон, межі яких становлять митний кордон України". Це також зазначено в ст. 10 МК України 2012 року.

Отже, митний кордон складається з низки митних пунктів, в яких працівники митних органів здійснюють контроль за ввезенням та вивезенням товарів, транспортних засобів та інші необхідні митні процедури. Митний кордон становить межі митної території держави та "рамки" компетенції митних органів.

Кожному митно-правовому режиму притаманна внутрішня структура, яка розкриває його зміст та становить умови, вимоги та обмеження цього режиму. Під умовами розуміють обставини, що зумовлюють можливість розміщення під нього товарів. Під вимогами – дії, зі здійсненням яких пов'язана можливість початку та завершення митного режиму. У свою чергу, обмеженнями є прямі чи непрямі заборони на здійснення з товарами певних дій [5, с. 15].

Аналіз системи джерел митно-правового режиму транзиту дозволяє стверджувати, що умовами розміщення товарів під нього є: ввезення товарів у пункт пропуску на митному кордоні України; проходження санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, екологічного контролю, контролю служби міжнародних автомобільних перевезень; пред'явлення товарів митниці для митного контролю; декларування товарів; сплата єдиного збору; митне оформлення та отримання дозволу митного органу України на розміщення товарів відповідно до обраного режиму. Так, для отримання дозволу в митний орган необхідно подати вантажну митну декларацію типу "транзит", яка має містити всю необхідну інформацію про переміщувані товари, мету переміщення, відправника, одержувача, перевізника транзитного товару тощо. Не може бути отриманий дозвіл на переміщення товарів, які не підлягають транзиту через митну територію України. До такої категорії належать товари, що можуть завдати шкоди здоров'ю чи загрожувати життю населення і тваринного світу або призвести до порушення довкілля. Крім цього, відповідно до Постанови КМУ "Про упорядкування ввозу в Україну і транзиту через її територію відходів вторинної сировини" від 22 лютого 1994 року за № 117 затверджено перелік речовин і матеріалів, які віднесено до небезпечних відходів і ввезення яких на територію України заборонено.

Норми, що входять до митно-правового режиму транзиту, закріплюють низку вимог стосовно розміщення та перебування товарів під зазначеним режимом. Зауважимо, що закріплення їх на рівні МК України відбулося лише в 2002 році.

Товари мають залишатися в незмінному вигляді, крім змін унаслідок природного зношення або втрат за нормальних умов транспортування та зберігання і доставлятися в митний орган призначення в термін, визначений митницею відправлення (ст. 93 МК України). Суттєвою вимогою щодо транзиту є неприпустимість будь-якого використання товарів, які переміщуються, на митній території України (ст. 92 МК України). За таких умов завданням митних органів нашої держави є контроль за переміщенням транзитних товарів та обов'язковою їх доставкою до митниці призначення у незмінному вигляді. Недотримання перерахованих вимог вважається невиконанням транзитних зобов'язань та тягне за собою відповідальність згідно із законодавством України. Митний кодекс України 2012 року ст. 191 визначає, що виконання таких зобов'язань та доставка товарів до митниці призначення є обов'язком перевізника, тобто особи, яка фактично переміщує товари. Як справедливо зазначає А.Н. Козирін, це є цілком закономірним, з огляду на характер та економічні цілі транзиту. Це дозволяє розглядати перевізника як безпосереднього користувача режимом незалежно від того, хто є власником та відправником чи одержувачем товару [6, с. 122].

Під час транзиту між митними органами України та користувачами режиму виникають суспільні відносини двох типів.

До першої групи належать відносини між митними органами та фізичними особами (громадянами):

– резидентами, тобто фізичними особами (громадянами України, іноземними громадянами, особами без громадянства), які мають постійне місце проживання на території України, у тому числі, які тимчасово перебувають за кордоном;

– нерезидентами – фізичними особами (іноземними громадянами, громадянами України, особами без громадянства), що мають постійне місце проживання за кордоном України, у тому числі, які тимчасово перебувають на території України.

Відносини цього типу виникають у випадку переміщення громадян з речами, валютою, цінностями та іншими предметами, що належать їм на праві власності або користування (речі особистого користування) і не стануть у країні призначення об'єктами купівлі-продажу або обміну.

До другої групи слід віднести суспільні відносини, що виникають між митними органами України та суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності (далі – ЗЕД). Законом України від 16 квітня 1991 року "Про зовнішньоекономічну діяльність" (ст. 3) закріплений такий перелік суб'єктів ЗЕД: фізичні та юридичні особи; об'єднання фізичних, юридичних, фізичних і юридичних осіб, які не є юридичними особами згідно з законами України, але мають постійне місцезнаходження на території України і яким цивільно-правовими законами України не заборонено здійснювати господарську діяльність; структурні одиниці суб'єктів господарської діяльності (філії, відділення тощо); спільні підприємства. Фізичні особи одержують статус суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з моменту набуття ними цивільної дієздатності та після реєстрації в ролі підприємців за законом держави, в якій вони мають постійне місце проживання або громадянами якої вони є. Юридичні особи мають право здійснювати ЗЕД відповідно до їх статутних документів з моменту набуття ними статусу юридичної особи.

Зовнішньоекономічна діяльність пов'язана з виробництвом і обміном матеріальних цінностей та нематеріальних благ, які виступають у вигляді товару.

Отже, сутність транзиту в цьому випадку полягає в переміщенні суб'єктами ЗЕД товарів – продукції, послуг, робіт, прав інтелектуальної власності та інших немайнових прав, метою якого є продаж (оплатна передача) в країні призначення. Подібне переміщення супроводжується вантажною митною декларацією типу "транзит".

Розбіжності в кінцевій меті переміщення або в призначенні переміщення дають підстави умовно розрізнити два види митно-правового режиму транзиту:

– транзит у неторговельному обігу, нормами якого врегульовано відносини першої групи;

– транзит у торговельному обігу, тобто сукупність правових норм, що регулюють переміщення товарів суб'єктами ЗЕД через митну територію України під митним контролем з метою продажу (оплатної передачі) в країні призначення.

За ознакою об'єкта виділимо транзит товарів, транспортних засобів, валюти, цінностей, речей.

Класифікацію транзиту можна провести і за видами транспорту перевезення. Тут розрізняємо транзит, що здійснюється авіаційним, автомобільним, залізничним, морським, річковим, трубопровідним транспортом, а також лініями електропередач [7, с. 70].

Залежно від способів транспортування розрізняється транзит у прямому або комбінованому сполученні. Транзит у прямому сполученні передбачає транспортування товарів одним видом транспорту без перевантаження на інший за одним транспортним документом протягом усього шляху слідування. Транзит у комбінованому (змішаному) сполученні, у свою чергу, може бути пов'язаний з перевантаженням з одного виду транспорту на інший, переробкою, сортуванням, пакуванням, обмірюванням, накопиченням тощо.

Таким чином, митно-правовий режим "транзит" як один зі спеціальних видів митно-правового режиму є сукупністю правових норм, що регулюють переміщення товарів та інших предметів під митним контролем між двома митними органами або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання таких товарів та інших предметів на митній території України**.** Під час дослідження було класифіковано митно-правовий режим транзиту за різними критеріями. Залежно від джерел права щодо транзиту можна умовно виділити міжнародний транзит та транзит, зміст якого становлять норми національного законодавства про митну справу. З огляду на призначення переміщення товарів та інших предметів, необхідно умовно розрізняти: транзит у рамках неторговельного обігу; транзит у рамках торговельного обігу. За ознакою об'єкта треба відокремити транзит товарів, транспортних засобів, валюти, цінностей, речей. За видами транспорту переміщення виділяється транзит авіаційним, автомобільним, залізничним, морським, річковим, трубопровідним транспортом, а також лініями електропередач. Залежно від способів транспортування розрізняється транзит у прямому або комбінованому сполученні.

З огляду на існуючі проблеми, існує ризик подальшої переорієнтації транзитних вантажопотоків в обхід України, втрати надходжень до Державного бюджету України. Стратегічними пріоритетами державної політики в частині підвищення ефективності використання транзитного потенціалу України мають бути такі.

1. Прискорення адаптації українського законодавства до норм міжнародного права. Йдеться, насамперед, про необхідність приєднання України до Конвенції про спільну транзитну процедуру (Женева, 1987 р.), забезпечивши сумісність комп'ютеризованої української митної системи транзиту з новою комп'ютеризованою митною системою NCTS (New Computerised Transit System), що викори-

стовується в Європейському Союзі. Зазначена система дозволить учасникам ЗЕД як подавати транзитні декларації в електронному вигляді, так і отримувати повідомлення щодо завершення процедури транзиту із забезпеченням заходів гарантування внесення усіх необхідних платежів (у т.ч. і підакцизних товарів) у митному пункті пропуску у митниці призначення, що сприятиме зростанню обсягів транзитних перевезень територією України автомобільним, залізничним транспортом.

2. Сприяння переключенню частини транзитних перевезень на більш екологічні види контрейлерних перевезень, що виконуються залізничним та водним транспортом. Цьому сприятиме збільшення рівня завантаження контрейлерних потягів (“Вікінг”, ZUBR). Першочерговим завданням при цьому є впровадження наскрізних тарифів; запровадження регулярного руху; уніфікація транспортних документів; спрощення процедур у пунктах пропуску на митному кордоні.

3. Зміцнення транзитної ролі України на магістралі морських чорноморських портів.

4. Створити нормативно-правову базу, адаптовану до законодавства ЄС; розширити участь України в реалізації міжнародних проектів міжбасейнових з’єднань; впроваджувати гнучку тарифно-цінову політику, зокрема здійснювати заходи тарифного стимулювання розвитку транзиту (застосування наскрізних тарифів, тарифних знижок тощо).

Також, на наш погляд, Україні терміново необхідно перейти до оновлення основних фондів у транспортній галузі, але остаточно не втратити доходи від транзиту та не зменшити свій транзитний потенціал. Не варто забувати і про конкуренцію між країнами за транзитні потоки, яка, ми вважаємо, є додатковим стимулом для пришвидшення модернізації транспортної галузі та її інфраструктури.

Вирішити цю проблему допоможе створення сприятливих умов для вітчизняних та іноземних інвесторів для інвестування в транзитну галузь та великі інфраструктурні проекти, а також розвиток форм державно-приватного партнерства.

Україна втрачає прибутки від інституційної, технічної та тех-нологічної неготовності забезпечити транзит через свою територію на міжнародному рівні. Перспективи посилення транзитних функцій державі вимагають високої якості, регулярності та надійності транспортних зв’язків, збереження вантажів і безпеки перевезень пасажирів, зростання швидкості та зменшення вартості доставки, тобто високого рівня функціонування транспортного комплексу. Також залучення додаткового транзиту вимагає значних капітальних вкладень на будівництво, реконструкції та сервісне обслуговування доріг. Ми вважаємо, що віддача від залучення додаткових транзитних вантажопотоків буде значною, насамперед, це додаткові валютні надходження, також дасть можливість створити нові робочі місця та буде сприяти підвищенню конкурентоспроможності України на світовому ринку.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про деякі питання введення другого етапу системи контролю за доставкою вантажів : лист ДМСУ від 30 грудня 1999 р. № 09/1-4182еп // Митна газета. – 2000. – № 3. – С. 2.

2. Митний кодекс України : Закон України від 11 липня 2002 р. // Урядовий кур’єр. – 2002. – 14 серпня. – С. 5–23.

3. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 44–48. – Ст. 552.

4. Митний кодекс України : Закон України від 12 грудня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 16. – Ст. 54.

5. *Егизарова В.В.* Таможенный режим : понятие, основы правового регулирования // В.В. Егизарова; А.Н. Козырин. – М. : Статут, 2000. – 324 с.

6. *Козырин А.Н.* Таможенные режимы / А.Н. Козырин – М. : Статут, 2000. – 247 с.

7. *Дубиніна А.А.* Основи митної справи України : навч. пос. / А.А. Дубиніна, С.В. Сорокіна. – К. : Професіонал, 2004. – 360 с.

Отримано 16.11.2015

ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО

УДК 347

Л.А. Музика,
кандидат юридичних наук, доцент

РОСІЙСЬКА ОКУПАЦІЯ Й АНЕКСІЯ КРИМУ 2014 РОКУ: ПРОБЛЕМИ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті аналізуються проблеми, пов'язанні з наслідками агресії РФ проти України. Актуалізовано питання про порядок і розміри відшкодування завданих збитків нашій державі та її громадянам у зв'язку з військовими діями Росії. Запропоновані можливі шляхи розв'язання окреслених проблем у контексті правової політики, у тому числі цивільно-правової політики України. Це, зокрема, питання щодо захисту прав людини, права власності України, приватної власності громадян України та українських юридичних осіб, а також правового захисту культурних цінностей на тимчасово окупованій території.

Ключові слова: *політика, правова політика, цивільно-правова політика, відповідальність.*

В статье анализируются проблемы, связанные с последствиями агрессии РФ против Украины. Актуализирован вопрос о порядке и размерах возмещения нанесенного ущерба нашей стране и ее гражданам в связи с военными действиями России. Предложены возможные пути решения обозначенных проблем в контексте правовой политики, в том числе гражданско-правовой политики Украины. Это, в частности, вопросы защиты прав человека, права собственности Украины, частной собственности граждан Украины и украинских юридических лиц, а также правовой защиты культурных ценностей на временно оккупированной территории.

Ключевые слова: *политика, правовая политика, гражданско-правовая политика, ответственность.*

Paper analyzes the problems associated with the consequences of the aggression of Russia against Ukraine. Актуализирован вопрос о порядке и размерах возмещения нанесенного ущерба нашей стране и ее гражданам в связи с военными действиями России. The issue of the order and size of redress of our state and its citizens in connection with military actions of Russia is actualized. The possible solutions to these problems in the context of legal policy, including civil policy of Ukraine are suggested, in particular, the issues of human rights, property rights of Ukraine, private property of citizens of Ukraine and Ukrainian legal entities, legal protection of cultural property on occupied territory.

Keywards: *policy, legal policy, civil legal policy, responsibility.*

Теперішня агресія Росії щодо України не є чимось новим, це – багатостолітня, генетично закарбована її геополітична спрямованість. Візьмімо для прикладу військові конфлікти у Грузії, Чечні, Нагірному Карабасі, зверхнє ставлення "старшого брата" до України. Початок 2014 р. став черговим продовженням цикліч-

ного руху Росії, і навіть не по спіралі, а по замкнутому колу. Свого часу Г. Гегель влучно зазначив: історія нас вчить лише тому, що нічому не вчить. Настав час для українського суспільства і держави змінити цю тенденцію і відстояти свою землю, свої права, національну ідентичність і відновити справедливість. Тому нині не потрібно розмірковувати, наскільки реальні чи нереальні ті чи інші способи захисту наших порушених прав та інтересів. Необхідно діяти активно у напрямі захисту та відновлення порушенного становища, а з позицій публічних галузей права − покарати винних. Для цього варто задіювати всі можливі національні та міжнародні механізми державного та індивідуального характеру.

Метою статті є окреслення кола проблем, що виникли у зв'язку з окупацією та анексією Криму Російською Федерацією у 2014 р. і визначення можливих шляхів їх розв'язання.

На жаль, зазначеним проблемним питанням не приділяється належна увага з боку вітчизняних юристів. Зокрема, відсутні наукові дослідження щодо російської анексієї Криму та її правових наслідків у контексті цивільно-правової політики.

Першим суттєвим кроком у сфері законодавчого врегулювання ситуації, що виникла в Криму після його анексії, слід визнати прийняття Закону України "Про забезпечення прав і свобод та правовий режим на тимчасово окупованій території України" від 15 квітня 2014 р. (далі − Закон від 15 квітня 2014 р.) [1]. Очевидно, він став концептуальною відповіддю на численні виклики, адресовані жителям Криму, іншим співвітчизникам та владі: що буде з українським громадянством кримчан, власністю, заблокованими банківськими заощадженнями, пенсіями, освітою, документами? Як далі жити? Шкода, що в Указі Президента України "Про Стратегію сталого розвитку "Україна − 2020" від 2 січня 2015 р. [2] відсутнє навіть згадування про Крим; загалом не приділена увага правовій політиці як напряму державної діяльності.

Необхідно зазначити, що 7 жовтня 2015 р. Президент України підписав Закон [3], у якому датою початку тимчасової окупації Криму визнано 20 лютого 2014 р. Тому цією датою не слід вважати дату набрання чинності Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН про підтримку територіальної цілісності України від 27 березня 2014 р. [4].

Важливим положенням Закону від 15 квітня 2014 р. є окреслення меж тимчасово окупованої території та її особливого статусу − це:

1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України на цих територіях;

2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;

3) повітряний простір над зазначеними територіями (ст. 3).

Отже, українське законодавство не визначає як тимчасово окуповану територію східні області України, де проводиться АТО. Хоча де-факто ця територія також є тимчасово окупавоною РФ. Така правова невизначеність пов'язана з феноменом гібридної війни; зазначена ситуація потребує відповідних коректив у вітчизняному законодавстві.

Примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України" (ч. 4 ст. 5). Отже, *набуття кримчанами громадянства країни-агресора*, що фактично відбулося в

автоматичному режимі на території анексованого півострова, Україна не визнає, а кримчан і далі сприймає як своїх громадян. Україна також не визнає новоутворених там державних органів та органів місцевого самоврядування і, як результат, будь-яких виданих ними актів. Це, зокрема, означає, що жодними документами, отриманими на півострові (наприклад, свідоцтвами про народження чи шлюб, паспортами тощо), кримчани на території України не можуть скористатися. Аналізований Закон має політико-правовий, значною мірою – декларативний характер і не вирішує зазначених вище проблем по суті. Проте такий Закон потрібен, його прийняття зумовлено не лише захистом національних інтересів, а й порушеннями Росією міжнародного правопорядку.

Особливості *приватизації жилих приміщень*, що знаходяться на окупованій території, українськими військовослужбовцями та правоохоронцями встановлюються Законом від 15 квітня 2014 р. (ст. 15). Так, військовослужбовці військових формувань, утворених відповідно до законів України, та правоохоронних органів України, які проходили службу на території АРК і м. Севастополя, та члени їх сімей мають право на приватизацію жилих приміщень для постійного проживання, відомчих жилих приміщень, службових жилих приміщень та жилих приміщень у гуртожитках, розташованих на території АРК та м. Севастополя, отриманих ними в установленому порядку, в яких вони проживали станом на 1 січня 2014 р. Однак реалізувати наведену норму Закону нині практично неможливо. Навіть більше того, у Криму непоодинокими є випадки захоплення службових квартир, де жили або ще живуть сім'ї українських військовослужбовців. Відомо принаймні про 10 таких фактів у містах Сімферополі, Керчі, Севастополі [5].

Закон від 15 квітня 2014 р. у ст. 12 змінює територіальну *підсудність судових справ*, підсудних судам, розташованим на території Криму та м. Севастополя. Часом виникає питання щодо доцільності розгляду таких справ, адже виконати рішення українських судів на території Криму наразі неможливо, оскільки легітимні суб'єкти владних повноважень півострова не діють, а ті, що діють, не належать до юрисдикції України.

Підлягають розгляду, зокрема, такі цивільні справи за позовами:

• що виникають з приводу нерухомого майна в Криму;

• про стягнення аліментів з мешканця півострова, який отримав паспорт громадянина РФ;

• щодо прийняття спадщини спадкоємцями;

• до перевізників за позовами, що виникають з договорів перевезення вантажів, пасажирів, багажу, пошти.

Виконання таких судових рішень можливе, зокрема, за допомогою міжнародних договорів, укладених між Росією та Україною. Тобто, якщо суд України (в цивільній, господарській чи кримінальній справі) прийняв рішення, яке підлягає виконанню на території іншої держави, стягувач може звернутися до компетентного органу цієї держави з клопотанням про примусове виконання зазначеного рішення. Так, Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах, прийнята в м. Мінську 22 січня 1993 р. [6], передбачає можливість визнання та виконання судових рішень, винесених у цивільних і сімейних справах, а також вироків у частині цивільного позову. Конвенція діє на території СНД, зокрема в Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Казахстані, Киргизстані, Молдові, Таджикистані, Туркменистані, Узбекистані та, звичайно, Росії. Отже, на території співдружності застосовуються однакові правила щодо визнання і виконання рішень, винесених судами однієї з цих держав, на території інших. Україна ратифікувала зазначену Конвенцію 10 листопада 1994 р. Також у 1992 р.

Україна приєдналася до Угоди про порядок вирішення спорів, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності [7].

Необхідно наголосити, що в багатьох країнах-учасницях Мінської конвенції господарські спори не розглядаються ізольовано від цивільних, тому, зазвичай, під терміном "цивільні справи" розуміють і "господарські справи" та, відповідно, правова допомога щодо цивільних справ включає в себе й господарські справи. Водночас необхідно пам'ятати, що звернення до державних органів РФ про виконання таких рішень українських судів фактично свідчитиме про визнання юрисдикції РФ на території Криму. Тому варто добре зважити всі можливі варіанти, перш ніж використовувати цей механізм захисту свого права чи інтересу.

Змінили територіальну підсудність також і суди, що знаходяться в зоні АТО. Так, 12 серпня 2014 р. був прийнятий Закон України "Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку із проведенням антитерористичної операції" [8], який і визначив особливості і можливості здійснення правосуддя на фактично окупованій території Сходу України.

Відразу після анексії Криму псевдовлада розпочала масово *націоналізовувати та примусово вилучати майно різних форм власності*, а згодом − активно видавати акти з метою "узаконити" рейдерські захоплення на півострові. Зокрема, на особливу увагу заслуговують такі "нормативні акти": постанова "Державної ради Республіки Крим" "Про націоналізацію майна підприємств, установ, організацій агропромислового комплексу, розташованих на території Республіки Крим" від 26 березня 2014 р.; "Закони "Республіки Крим": "Про скарбницю Республіки Крим" від 30 липня 2014 р.; "Про управління та розпорядження державною власністю Республіки Крим" від 30 липня 2014 р.; "Про надра" від 30 липня 2014 р.; "Про особливості викупу майна в Республіці Крим" від 8 серпня 2014 р.; "Про надання земельних ділянок, які перебувають у державній або муніципальній власності, та деякі питання земельних відносин" від 15 січня 2015 р.; "Закон м. Севастополя" "Про колишню державну власність України і визначення порядку інвентаризації, управління та розпорядження власністю міста Севастополя" від 24 квітня 2014 р.; постанова "Ради міністрів Республіки Крим" "Про затвердження порядку переоформлення прав або завершення оформлення прав на земельні ділянки на території Республіки Крим" від 2 вересня 2014 р.

І хоча в цих "нормативних актах" передбачено, що "уряд" буде виплачувати компенсацію, у випадках націоналізації та примусового викупу, поки що про факти такої компенсації нічого не відомо.

На підставі зазначених актів було прийнято рішення націоналізувати у власність Криму цілісні майнові комплекси, інше майно підприємств, установ, організацій агропромислового комплексу, розташованого на території "Республіки Крим". "Уряд Криму" має право конфіскації власності з метою "забезпечувати функціонування об'єктів життєдіяльності". Цікаво, що у випадку прийняття рішення "Радою міністрів Республіки Крим" про викуп нерухомого майна, таке майно підлягає викупу та переходить у власність республіки, при цьому власник майна, яке підлягає викупу, може бути повідомлений про прийняте рішення щодо викупу шляхом публікації про це в засобах масової інформації (!).

Водночас не можна погодитись із позицією О. Палія, який вважає, що зазначені "нормативні акти" "кримської влади" прийнято всупереч законодавству РФ. На його думку, відповідно до ст. 71 Конституції РФ до компетенції Російської Федерації (а не її суб'єктів) віднесено цивільне законодавство. Тобто визначення підстав та процедури припинення права власності має встановлюватися на рівні федерального законодавства, а не суб'єктів федерації ("Республіки Крим") [9].

Дійсно, п. "д" ст. 71 Конституції РФ визначає виключну компетенцію РФ щодо питань федеральної державної власності. Однак "власність Республіки Крим" (відповідно до російського законодавства) − це інший вид державнї власності − регіональна власність (власність суб'єкта Федерації). Тому, з позиції російського законодавства, кримська "влада" наділена повноваженнями для вирішення зазначених питань власності. Зрозуміло, що відповідно до положень міжнародного та українського права вся ця "нормотворча діяльність" є незаконною і грубо порушує права людини (зокрема, Конституцію України, ст. ст. 9, 11 Закону від 15 квітня 2014 р.).

Так, у ст. 9 Закону від 15 квітня 2014 р. зазначається, що будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Також будь-який акт (рішення, документ), виданий такими органами та/або особами, є недійсним і не створює правових наслідків. Таким чином, припинення права власності за рішенням органів, які фактично здійснюють владні функції в Криму (в тому числі й відповідні рішення "судів Криму"), згідно з українським законодавством є незаконними і не породжують тих правових наслідків, про які в них йдеться.

Відповідно до ст. 11 цього Закону на тимчасово окупованій території право власності охороняється згідно із законодавством України. За державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами, державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходяться на тимчасово окупованій території.

При цьому право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованій території (якщо воно набуте відповідно до законів України) зберігається за фізичними особами, незалежно від набуття ними статусу біженця чи іншого спеціального правового статусу, підприємствами, установами, організаціями.

Порядок набуття та припинення права власності на нерухоме майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території, визначається законодавством України за межами тимчасово окупованої території. Якщо здійснення державним реєстратором повноважень щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень на тимчасово окупованій території є неможливим, орган державної реєстрації визначається Кабінетом Міністрів України.

Будь-який правочин щодо нерухомого майна, який вчиняється на тимчасово окупованій території, у тому числі щодо земельних ділянок, вчинений з порушенням положень українського законодавства, вважається недійсним з моменту вчинення і не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю.

Окремо наголошується, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, які є об'єктами права власності Українського народу, військове майно, майно державних органів, державних підприємств, установ та організацій, що знаходяться на тимчасово окупованій території і є власністю держави Україна, не можуть переходити у власність інших держав, юридичних або фізичних осіб в інший спосіб, ніж передбачений законами України.

Натомість нове "законодавство" Криму визначає правовий режим власності у кардинально інший спосіб. Так, скарбницю Криму, зокрема, складають земельні ділянки, що розташовані на території Республіки Крим, за винятком тих, що перебувають у власності РФ, муніципальних утворень, громадян та юридичних осіб. Про власність держави Україна, її громадян та територіальних громад – жодного слова. Інший акт визначає, що надра Криму перебувають у державній власності і належать до спільного відання РФ і "Республіки Крим". При цьому добуті із надр корисні копалини та інші ресурси на території Криму за умовами ліцензії можуть перебувати у федеральній власності, власності "Республіки Крим", муніципальній, приватній та інших формах власності. Однак жодний "нормативний акт" не розкриває, які інші форми власності можуть функціонувати в Криму. Навряд чи йдеться про власність України.

Серед інших, у кримських "народовладців" звучала пропозиція застосовувати норму про "несумлінність власника" щодо установ, власниками яких є жителі континентальної України. Так, голова кримського осередку партії "Комуністи Росії" Л. Грач обґрунтовує необхідність продовження "націоналізації" тим, що в Севастополі розташовано безліч "стратегічно важливих заводів та інших установ, діяльність і продукція яких має загальнодержавний розмах", при тому, що власники більшості з них перебувають за межами Російської Федерації, отже, "не мають права впливати на державну політику в галузі розвитку промисловості". За словами "новонаверненого" політика, питання переходу заводів і фабрик у державну власність необхідно вивести "на цивілізований рівень": рішення повинна приймати судова гілка державної влади, а не законодавча чи виконавча, що помітно ускладнить українським та іншим іноземним власникам можливість повернення їх власності [10, с. 34].

З моменту анексії Криму Російською Федерацією і донині відбувається безпрецедентна націоналізація державної і приватної власності самопроголошеною владою за підтримки і схвалення цих дій керівництвом РФ.

Наразі в Криму діють: а) українські державні підприємства, які були незаконно націоналізовані "кримською владою"; б) підприємства, які перереєстровані в Україні, але продовжують працювати в Криму; в) підприємства, які здійснюють спроби реєстрації і в РФ, і в Україні з метою стати резидентами двох країн.

На сьогодні підприємств різних форм власності, які працюють відповідно до українського законодавства, у Криму практично не залишилося. Адже юридичні особи, які до 1 березня 2015 року не пройшли перереєстрацію відповідно до законодавства Росії, позбавляються права здійснювати діяльність на території РФ і підлягають ліквідації. Ця вимога випливає із ч. 19 Федерального Закону РФ "Про введення в дію частини першої Цивільного кодексу Російської Федерації" від 30 листопада 1994 р. (у редакції від 31 грудня 2014 р.), де, зокрема, зазначається, що юридичні особи, які були зареєстровані на території "Республіки Крим" зобов'язанні здійснити перереєстрацію відповідно до російського законодавства (для релігійних організацій цей термін було згодом продовжено до 1 січня 2016 р.). При цьому українським законодавством передбачено, що на тимчасово окупованій території забороняється будь-яка господарська діяльність, що підлягає державному регулюванню (ліцензування, отримання дозвільних документів, сертифікація та інші види діяльності), ввезення та/або вивезення товарів військового призначення, організація залізничних, автомобільних, морських, річкових, поромних, повітряних сполучень.

За даними Міністерства закордонних справ України, після анексії Криму Росія незаконно націоналізувала понад 400 українських підприємств і 18 газових

родовищ. Відповідно до інформації Державної реєстраційної служби України, з березня до грудня 2014 року 677 юридичних осіб змінили місце реєстрації з території АРК на територію іншого регіону України. Найбільша кількість юридичних осіб перереєструвалася в Києві (182), Херсонській (142) і Миколаївській (114) областях [11].

Закон України "Про створення вільної економічної зони "Крим" та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України" від 12 серпня 2014 р. [12] передбачає механізм евакуації бізнесу із тимчасово окупованої території України, прописаний у ст. 15. Так, будь-якій юридичній особі – резиденту України, яка змінює (змінила) своє місцезнаходження із тимчасово окупованої території на іншу територію України списується податковий борг, суми розстрочених (відстрочених) грошових зобов'язань за будь-якими податками (зборами, обов'язковими платежами), що виникли з моменту тимчасової окупації, надаються інші податкові пільги, гарантії та передбачаються особливості обігу цінних паперів і прав за цінними паперами емітентів на тимчасово окупованій території України.

"Змінює" власників і *комунальне майно*. У переліку до розпорядження так званої Ради міністрів Республіки Крим "Про прийняття у державну власність Республіки Крим цілісних майнових комплексів комунальних медичних установ і організацій" [13] наведено 84 об'єкти комунальної власності. Цим самим органом були видані розпорядження "Про прийняття в державну власність Республіки Крим територіальних центрів соціального обслуговування (надання соціальних послуг)" від 11 листопада 2014 р. [14] та "Про прийняття майна до державної власності Республіки Крим" від 31 березня 2015 р. [15]. Зазначеними "документами" повністю нівелюється та руйнується режим права комунальної власності на території Криму, чим завдано значної шкоди матеріальним інтересам відповідних територіальних громад Криму.

Наведемо лише декілька гучних прикладів незаконної націоналізації на тимчасово окупованій території. Так, Прокуратурою АР Крим, яка нині працює на території Херсонської обл., відкрито кримінальне провадження за фактом націоналізації міжнародного дитячого центру "Артек". Націоналізація відбулася весною 2014 р. на підставі рішення "Ради міністрів Криму" про передачу рухомого і нерухомого майна "Артека" до федеральної власності РФ. Загалом – це понад 200 будівель та споруд [16]. 27 лютого 2015 р. так звана Держрада Криму оголосила власністю республіки ПАТ "Укртелеком", а також кримське майно компанії "Київстар" і телекомунікаційної групи "Вега". Під контроль самопроголошеної влади перейшло рухоме і нерухоме майно ПАТ "Укртелеком", а також активи, у тому числі нематеріальні, які перебували на балансовому обліку компанії. "Кримська влада" пояснила своє рішення тим, що "Укртелеком" продовжував вести діяльність за українським законодавством, не перереєструвався згідно з російськими законами і не отримав ліцензію, також нібито була виявлена "вредоносная программа", яка повинна була 11 лютого відключити повністю базу даних абонентів і фактично залишити Крим без зв'язку". За даними Київстару, їх мережа в Криму оцінюється в $ 13 млн.

Також були націоналізовані: підприємства паливно-енергетичного комплексу (ПАТ "Чорноморнафтогаз", кримські активи ПАТ "Укртрансгаз" і ДАТ "Феодосійське підприємство із забезпечення нафтопродуктами"; компанія ДТЕК "Крименерго"); підприємства і їх активи у транспортній інфраструктурі (Сімферопольський аеропорт та аеродром "Бельбек" під Севастополем; автовокзали "Сімферополь", "Ялта", "Керч", "Алушта", 58 автостанцій, майстерні і квиткові каси; підприємство

“Керченська поромна переправа” і морські порти в Керчі, Феодосії, Євпаторії та Ялті); агросектор − підприємства, організації та установи агропромислового комплексу, а також ті, що входять до лісового і мисливського господарства. Всього у списку виявилася 141 компанія, серед них − виноробні заводи “Магарач” і “Массандра”, а також завод шампанських вин “Новий Світ”. Власністю “республіки” стали всі кримські заповідники, природні парки і лісгоспи.

Не обійшли стороною проблеми *конфіскації майна й українських церковних громад*. “Влада” анексованого Криму (а точніше − Кремль) розробляє порядок уведення в “правове поле” майна і культових будівель, що належать релігійним організаціям України. Зокрема, пропонується ухвалити рішення про націоналізацію цих об’єктів. “Кримську владу” обурює те, що, наприклад, синод євангелістської лютеранської церкви, керівництво якої розташоване в Одесі, є власником трьох культових об’єктів у Криму. Натомість їх жодним чином не дивує те, що в Україні перебувають численні об’єкти, що належать російському патріархату. Навіть давньоукраїнська святиня − Києво-Печерська Лавра належить Росії (!). Більше того, за рішенням російської влади статути релігійних організацій півострова, що не належать до “традиційних релігійних конфесій”, під час перереєстрації будуть проходити релігієзнавчу експертизу в Міністерстві юстиції Росії [17].

На думку експертів ГО “Інститут релігійної свободи”, позбавлення статусу юридичної особи, в першу чергу, поставить під загрозу майнові права українських релігійних громад, які не зможуть розпоряджатися своїми храмами, молитовними будинками, мечетями та іншими спорудами. Чинна в Криму вимога про перереєстрацію спрямована на спонукання прийняття українськими священиками і віруючими громадянства Росії, входження під юрисдикцію російських релігійних центрів та повне підпорядкування законодавству РФ [18].

На момент окупації Криму на території півострова діяло 11 парафій церков Української православної церкви Київського Патріархату, нині залишилось 9 парафій. У червні, а згодом у грудні 2014 р. Синод Української православної церкви МП прийняв зміни до статутів двох із трьох кримських єпархій і таким чином фактично і юридично визнав Крим російським [19]. Цей вчинок, на думку юристів, парафіян та інших громадян України, підпадає під ознаки злочину − державна зрада і потребує відповідної реакції, у першу чергу, з боку держави. Адже саме Україна свого часу надала дуже багато земельних ділянок у безоплатне користування для церковних парафій і монастирів Української православної церкви МП, які нині юридично є власністю РФ. Реакція пересічних громадян на антиукраїнську політику цієї церкви шириться Україною. За їх ініціативи церкви переходять до Української православної церкви КП. На жаль, держава досі адекватно не відреагувала на зазначені дії керівництва і простого духовенства Української православної церкви МП.

Ще одна проблема стосується того, що разом із Кримом Російська Федерація захопила різноманітні *пам’ятки історії та мистецтва*. В якому стані зараз перебувають археологічні об’єкти (а їх − декілька тисяч на анексованому півострові)? Хто контролює процес незаконних розкопок і куди зникають артефакти з української землі, яку зараз безконтрольно грабують ласі до чужого майна окупанти? Так, гострим залишається питання про повернення скіфського золота Україні. 21 січня 2015 р. в Нідерландах розпочався судовий процес у цій справі. Справа була ініційована чотирма кримськими музеями, які подали до суду на Музей Алларда Пірсона щодо виконання вимог контракту про те, що експонати мають бути повернені до музеїв Криму після завершення експозиції в Амстердамі. Україна бере участь у цьому процесі як сторона, що має важливі аргументи щодо

необхідності повернення артефактів до Києва, а не до кримських музеїв. Після анексії Криму Росією нідерландська сторона відмовилась повертати експонати до кримських музеїв, мотивуючи це тим, що приймала їх від України [20]. Така позиція є правильною, і її наступним кроком мала б стати передача цих об'єктів до Києва. Натомість поведінка Музею Алларда Пірсона нагадує дії стерв'ятника, який скористався із непростої ситуації, що склалась в Україні, і вирішив притримати майно (з перспективою, очевидно, майбутнього привласнення), що є власністю України.

Відомо, що експонати кримських музеїв входять до складу Державного музейного фонду України, музеї здійснювали лише оперативне управління ними, власниками експонатів вони ніколи не були. Більше того, після анексії Криму Міністерство культури України видало наказ, яким ці музеї були позбавлені навіть права оперативного управління спірними артефактами. Нам доведеться доказувати в суді, що артефакти належать державі, а не музеям. Розгляд справи, на думку експертів, може затягнутися на декілька років. Але ми мусимо відстояти своє право на археологічну пам'ятку.

Ще один приклад незаконного заволодіння окупантами нашим майном – зафіксований факт крадіжки зі сховищ "Ощадбанку" в Криму 300 кг золота та дорогоцінних металів, які знаходились там на зберіганні згідно з відповідним рішенням органу досудового слідства. Ще у березні 2014 р. представники "Ощадбанку" заявили про факт розкрадання 32,45 млн грн зі сховищ банку в Криму "місцевою самообороною". Також зі сховищ Національного банку України на території Криму було викрадено 700 млн грн, які знаходились на балансі НБУ у вигляді активів, а також близько 2 млрд грн іпотечних зобов'язань перед НБУ і близько 4 млрд грн готівкових коштів зі сховищ НБУ у Сімферополі [21].

Складним залишається питання щодо підсудності справ про визначення місця проживання дитини та про отримання дозволів на виїзд дитини за кордон. До цієї категорії справ застосовуються загальні правила про підсудність (ст. 109 ЦПК України). Тобто тому з батьків, з ким проживає дитина, потрібно подавати позов до суду за місцем проживання відповідача. Це правило потребує негайних змін і не лише у зв'язку із ситуацією з тимчасово окупованою територією. Так, питання про розірвання шлюбу та виплати аліментів на дитину може вирішуватися за місцем проживання позивача, якщо з ним проживає неповнолітня чи малолітня дитина (ст. 110 ЦПК України). Це цілком закономірний виняток із загального правила про підсудність справ за місцем проживання відповідача. Адже наявність малої дитини могла взагалі унеможливити розгляд цих справ, наприклад, якщо відповідач проживає в іншій місцевості, у тому числі на окупованій нині території.

Саме тому незрозумілою є позиція законодавця у питанні щодо віднесення справ про визначення місця проживання дитини та про отримання дозволів на виїзд дитини за кордон до правил загальної підсудності. Адже причина, через яку робиться виняток із загального правила про підсудність справ (наявність неповнолітньої чи малолітньої дитини), нікуди не зникає. Більше того, зазвичай відповідач свідомо доводить справу до суду, добровільно не надаючи дозволу на виїзд дитини за кордон, а в процесі, як правило, всіляко затягує розгляд справи, таким чином порушує права дитини на оздоровлення, її розвиток тощо. Що ж до визначення місця проживання дитини, то це питання варто розглядати разом із розірванням шлюбу. Однак аналіз судової практики, на жаль, свідчить про непрофесіоналізм суддів, які нерідко роз'єднують позовні вимоги, виокремлюючи питання про визначення місця проживання дитини в окреме провадження і таким чином порушують права дитини. Адже йдеться про важливий юридичний факт,

з яким пов'язаний цілий комплекс питань (вибір дитячого садка, школи, поліклініки, виплата соціальних пільг та інше). Отже, ст. 110 ЦПК України потребує відповідного корегування і має бути доповнена двома зазначеними випадками як такими, що можуть розглядатися за місцем проживання позивача, у випадку проживання з ним малолітньої чи неповнолітньої дитини.

Насамкінець, зазначимо, що, на жаль, ще багато проблем наших громадян, які проживають на тимчасово окупованій території або тимчасово виїхали до іншого регіону України, і досі не дістали нормативного вирішення. Наприклад, попри те, що минуло майже два роки, для багатьох наших співвітчизників, місцем реєстрації яких є Крим, актуальним залишається питання заблокованих банківських рахунків, неможливість отримати свої депозитні вклади. Наразі жодна державна інституція і, насамперед, Національний банк України не втручаються в цю ситуацію. Також невирішеним залишається питання про отримання спадщини на тимчасово окупованій території, оскільки там немає нотаріальних органів, які були б визнані легальними Україною. У державі взагалі немає чіткої концепції з деокупації Криму.

Окремого вирішення потребує і проблема російської агресії на Сході України. Зокрема, має бути легально визначений той факт, що території, на яких утворені псевдодержави "ЛНР" і "ДНР", також належать до тимчасово окупованих територій; необхідно передбачити межі цих територій та їх правовий статус.

Водночас варто зазначити, що триває кропітка і поступальна робота з боку органів державної влади різних рівнів, органів місцевого самоврядування та окремих громадян і організацій, спрямована на вирішення окреслених у цій статті проблем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18.

2. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України від 2 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/18688.html.

3. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення дати початку тимчасової окупації : Закон України від 15 вересня 2015 р. № 685-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 46. – Ст. 417.

4. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН щодо територіальної цілісності України від 27 березня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tyzhden.ua/Politics/106073

5. Житлове питання у форматі "націоналізації по-кримськи" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.krymr.com/content/article/26923582.html.

6. Конвенція про правову допомогу та правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах, прийнята у м. Мінську 22 січня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_009.

7. Угода про порядок вирішення спорів, пов'язаних із здійсненням господарської діяльності, ратифікована Україною 20 березня 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/997_076.

8. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку із проведенням антитерористичної операції : Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1632-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 39. – Ст. 2009.

9. *Палій О.* Захист права власності на нерухомість в АР Крим / О. Палій // Віче. – 2015 – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.viche.info/journal/4611/

10. *Гриценко Н.* Порушення права власності в окупованому Криму / Н. Гриценко, С. Полтавець // Громадська думка про правотворення. – 2015 – № 8 (90). – С. 33–39.

11. Питання власності та землі в умовах окупації Криму : дефіцит прав [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ucipr.kiev.ua/userfiles/Resume%207May2015%20ukr.pdf

12. Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України : Закон України від 12 серпня 2014 р. № 1636-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1636-18.

13. О принятии в государственную собственность Республики Крым целостных имущественных комплексов коммунальных медицинских учреждений и организаций : Распоряжение Совета министров Республики Крым от 28 октября 2014 г. № 1119-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.garant.ru/23703269/#ixzz3duZVSTMJ.

14. О принятии в государственную собственность Республики Крым территориальных центров социального обслуживания (предоставления социального обслуживания) : Распоряжение Совета министров Республики Крым от 11 ноября 2014 года № 1159-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_235129.pdf.

15. О принятии имущества в государственную собственность Республики Крым : Распоряжение Совета министров Республики Крым от 31 марта 2015 года № 279-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rk.gov.ru/rus/docs/post/rasp1.htm?page=31.

16. Украинская прокуратура Крыма посчитала национализацию “Артека” незаконной [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://vesti-ukr.com/krym/95038-prokuratura-ar-krym-sichtaet-nacionalizaciju-arteka-nezakonnoj.

17. У Криму можуть “націоналізувати” українські церкви [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.krymr.com/content/article/26729016.html.

18. З 1 березня в Криму заборонять українські церкви та кримськотатарські релігійні громади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unian.ua/politics/1048544-z-1-bereznya-v-krimu-zaboronyat-ukrajinski-tserkvi-ta-krimskotatarski-religiyni-gromadi.html.

19. Церковний скандал чи державна зрада: УПЦ МП юридично визнала Крим частиною Росії та передала їй дві єпархії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tsn.ua/politika/cerkovniy-skandal-chi-derzhavna-zrada-upc-mp-yuridichno-viznala-krim-chastinoyu-rosiyi-ta-peredala-yiy-dvi-yeparhiyi-414055.html.

20. Суд по скифскому золоту в Нидерландах затянется не меньше чем на год [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://culture.lb.ua/news/2015/04/11/301641_sud_skifskomu_zolotu_niderlandah.html.

21. У Криму зі сховищ Ощадбанку викрали 300 кг золота й дорогоцінних металів – Петренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://economics.unian.ua/finance/924701-u-krimu-zi-shovisch-oschadbanku-vikrali-300-kg-zolota-y-dorogotsinnih-metaliv-petrenko.html; В “Ощадбанке” заявили об изъятии из хранилищ в Крыму 32 млн гривен [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://news.allcrimea.net/news/2014/5/22/v-oshadbanke-zayavili-ob-izyatii-iz-hranilish-v-krymu-32-mln-griven-12991/.

Отримано 05.10.2015

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 343.83:159.9

М.О. Амонс,
кандидат юридичних наук

ПОНЯТІЙНИЙ АПАРАТ ВИХОВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МАЙБУТНІХ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОЇ ПЕНІТЕНЦІАРНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті розглядаються найважливіші питання понятійного апарату формування громадянської відповідальності майбутніх працівників Державної пенітенціарної служби України, а саме "виховання", "громадянське виховання" та "громадянська відповідальність". Проаналізовані основні елементи громадянськості – моральна та правова культура.

Ключові слова: *виховання, громадянське виховання, громадянська відповідальність, моральна та правова культура.*

В статье рассматриваются важнейшие вопросы понятийного аппарата формирования гражданской ответственности будущих работников Государственной пенитенциарной службы Украины, а именно "воспитание", "гражданское воспитание" и "гражданская ответственность". Проанализированы основные элементы гражданственности – моральная и правовая культура.

Ключевые слова: *воспитание, гражданское воспитание, гражданская ответственность, моральная и правовая культура.*

Paper discusses the most important issues of the conceptual apparatus of formation of a civil liability of future employees of the State Penitentiary Service of Ukraine, namely, "education", "civic education" and "civic responsibility". the basic elements of civilization – moral and legal culture are analyzed.

Keywords: *education, civic education, civic responsibility, moral and legal culture.*

Проблема виховання громадянина тісно пов'язана з ідеєю громадянського суспільства. Громадянське суспільство є суттєвим елементом, фундаментом громадянського виховання особистості, становлення громадянськості молодого покоління в умовах демократичного суспільства. Кожне суспільство прагне виховати справжніх громадян, забезпечуючи їх основними суспільними цінностями, нормами і правилами співжиття, моделями соціальної поведінки. Це питання особливої актуальності набуло в розрізі сучасних політичних трансформацій стосовно порушення цілісності державного кордону, фактичного наявного стану неоголошеної війни в країні.

Понятійний апарат формування громадянської відповідальності майбутніх працівників Державної пенітенціарної служби України включає велику кількість понять. Найважливішими з них є – "виховання", "громадянське виховання" та "громадянська відповідальність". У науковій літературі існують різні тлумачення цього поняття.

Зокрема, "виховання" вчені розглядають як вплив вихователя на того, кого виховують (А.С. Макаренко), процес та результат цілеспрямованого впливу на розвиток особистості, її відносин, рис, якостей, поглядів, переконань, способів поведінки у суспільстві (Ю.К. Бабанський), цілеспрямоване управління процесом розвитку особистості (А.С. Макаренко), двосторонній процес взаємодії вихователя та вихованця (Т.А. Ільїна), діяльність щодо розвитку духовного світу особистості, спрямована на надання їй педагогічної підтримки у формуванні свого морального світу (І. Кон,), процес самореалізації особистості за допомогою своїх внутрішніх ресурсів (Є.В. Бондаревська, С.В. Кульневич).

Проаналізувавши зазначені критерії виховного процесу, можна зробити висновок, що:

– виховання працівника ДПтС – це цілеспрямований педагогічний процес, в якому перебувають у взаємодії вихователь, вихованець, колектив та його члени;

– майбутній працівник виступає і суб'єктом, і об'єктом виховання;

– виховання здійснюється у процесі діяльності;

– у процесі виховання формуються соціальна та професійна поведінка, необхідні якості, звички, навички.

До основних елементів громадянськості належать моральна та правова культура, яка виражається в почутті власної гідності, внутрішньої свободи особистості, дисциплінованості, в повазі й довірі до інших громадян і до державної влади, у здатності виконувати свої обов'язки.

Основна мета громадянського виховання " виховання у людини моральних ідеалів суспільства, почуття любові до Батьківщини, прагнення до миру, потреби в праці на благо суспільства". Таке визначення розкриває процес громадянського виховання, виділяє основні компоненти цього процесу. Але у цьому визначенні розкривається лише один компонент громадянського виховання – громадянськість. Крім цього, в процесі громадянського виховання вирішуються й інші задачі, наприклад, виховання громадянської позиції, виховання громадянського обов'язку, виховання громадянської відповідальності.

Тлумачний словник української мови дає таке визначення поняття "відповідальність" – це покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чиїсь дії, вчинки, слова.

Для того, щоб якнайповніше охарактеризувати це поняття, розглянемо його у філософському, психологічному та педагогічному аспектах. Філософський енциклопедичний словник визначає відповідальність як філософсько-соціологічне поняття, яке відображає об'єктивний, історично конкретний характер взаємовідносин між особою, колективом, суспільством з точки зору свідомого здійснення вимог, які висуваються до них.

Психологічний словник розглядає відповідальність як здатність особистості розуміти відповідність результатів своїх дій поставленим цілям, прийнятим в суспільстві або в колективі нормам, в результаті чого виникає почуття причетності до загальної справи, а при невідповідності – почуття невиконаного обов'язку. Отже, з психологічної точки зору відповідальність розглядається як діяльність та якість особи. У педагогічному словнику відповідальність характеризується як сукупність всіх соціально та біологічно обумовлених компонентів особистості, що визначають її стійку поведінку в соціальному та природному середовищі.

Аналіз наукової літератури дозволяє окреслити визначення поняття "відповідальність" та виділити його елементи (мету, предмет діяльності, контроль за діяльністю).

А.С. Макаренко розглядав відповідальність як соціальну якість особистості, вважаючи її головним стимулом праці та ініціативи. Відповідальність, наголошував

він, полягає не в тому, що людина боїться покарання, а в тому, що вона і без покарання почуває себе незручно, якщо з її провини зіпсувалась якась річ.

В.О. Сухомлинський вважав, що відповідальність – це цілісна моральна якість людини, в якій інтегровані її духовні, психічні та психофізіологічні функції; це здатність особистості формулювати обов'язки, виконувати їх, здійснювати самооцінку і контроль шляхом включення в суспільно корисну, пізнавальну й трудову діяльність, через які набувається морально-трудовий досвід, утверджуються переконання, соціалізуються вчинки, розвивається сприйнятливість слова і прикладу. Як зазначають А.С. Макаренко, В.О. Сухомлинський, від простої здатності усвідомити відповідальність до її перетворення в стійку якість особи надзвичайно далеко. Однак основним завданням системи виховання повинно бути саме формування відповідальності як якості особистості, що сприяє прийняттю відповідальності усвідомлено і добровільно. Такі зміни особистості можливі лише в тому випадку, коли вона сама в своєму розвитку стане не простим виконавцем, а активним суб'єктом. Результатом цього повинна стати відповідальність людини за свої вчинки.

Основними ознаками поняття "відповідальність" є:

– самостійність, незалежність від зовнішнього контролю, усвідомлення цілісності поставленого завдання;

– точність, пунктуальність особи у виконанні обов'язків та її готовність відповідати за наслідки своїх дій;

– наявність вольових якостей особистості: наполегливість, стійкість, витримка.

На підставі визначеного змісту поняття "відповідальність", а також враховуючи значення слова "громадянський", яке пропонується у тлумачному словнику української мови (той, що властивий свідомому громадянину, спрямований на користь суспільства), можна запропонувати таке визначення поняття "громадянська відповідальність" – це моральна якість (чи сукупність якостей особистості, мотивів поведінки, системи світогляду) особи, що характеризує її як свідомого члена суспільства з високо розвинутим громадянським обов'язком, яка усвідомлює особисту відповідальність за здійснення своїх громадянських обов'язків, передбачає наслідки своєї діяльності та готова працювати для суспільної користі, є рішучою, вміє відстоювати державні та суспільні інтереси, нетерпимо ставитися до антисуспільних та антигромадських проявів.

Таким чином, громадянську відповідальність слід розглядати як моральну якість: вона характеризується високим рівнем самосвідомості особи.

На нашу думку, визначення понятійного апарату виховання громадянської відповідальності сприятиме встановленню основних критеріїв у процесі громадянського виховання пенітенціаристів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Гончаренко С.У.* Український педагогічний словник / С.У. Гончаренко. – К. : Либідь, 1997. – 375 с.

2. Психологічний словник / За ред. В.П. Зінченко, Б.Г. Мещерякова. – 2-е вид., перераб. і доп. – М. : Педагогіка прес, 1997.

3. *Макаренко А.С.* Методика виховної роботи / А.С. Макаренко – К. : Рад. школа, 1990. – 366 с.

4. Соціолого-педагогічний словник / за ред. В.В. Радула. – К. : "ЕксОб", 2004. – 304 с.

5. *Сухомлинський В.О.* Проблема виховання всебічно розвиненої особистості / В.О. Сухомлинський // Вибр. тв. : В 5 т. – К., 1976. – Т. 1.

Отримано 10.12.2015

УДК 343.98

Б.Є. Лук'янчиков,
кандидат юридичних наук, доцент
В.Є. Лук'янчикова

ПСИХОЛОГІЧНІ ПРИЙОМИ В ПОДОЛАННІ ПРОТИДІЇ РОЗСЛІДУВАННЮ

У статті розглянуто психологічні прийоми в подоланні протидії розслідуванню злочинів, яке потребує використання правоохоронними органами різноманітних засобів та прийомів. Із прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу значно розширені засоби пізнавальної діяльності запровадженням інституту негласних слідчих (розшукових) дій. Проте це не може вирішити усіх проблем, що пов'язані з розробленням та використанням прийомів психологічного впливу на осіб, які протидіють розслідуванню. Аналізу цих питань присвячена зазначена стаття.

***Ключові слова**: слідча (розшукова) дія, слідча ситуація, тактичний прийом, психологічний вплив, обман, критерії допустимості психологічного впливу.*

В статье рассматриваются психологические приемы преодоления противодействия расследованию преступлений, которое ставит перед правоохранительными органами задачу широкого использования разнообразных средств, приемов и методов. С принятием нового Уголовного процессуального кодекса существенно расширены средства познавательной деятельности. В первую очередь, это институт негласных следственных (розыскных) действий. Однако это не может решить всех проблем, связанных с разработкой и использованием приемов психологического воздействия на лиц, которые противодействуют расследованию. Анализу этих вопросов посвящена данная статья.

***Ключевые слова**: следственное (розыскное) действие, следственная ситуация, тактический прием, психологическое воздействие, обман, критерии допустимости психологического воздействия.*

The countermeasures against the investigation require the application of the different means and methods by the law-enforcement authorities. The adoption of the new Criminal Procedural Code makes possible the development of the means of the cognitive activity, in particular the institute of the covert surveillance and the undisclosed search activity. But it cannot solve all problems concerning the formulation and the application of psychological influence means on the persons who oppose the investigation. This paper is devoted to the study of these issues.

***Keywords:** investigatory (search) action, investigative situation, tactical option, psychological influence, fraud, the requirement of the psychological influence admissibility.*

Процес розслідування злочинів має складний інформаційно-пошуковий характер. Для слідчого злочин завжди є подією минулого. Щоб встановити всі обставини злочину, слідчому необхідно виявити його сліди (відображення), дослідити їх та надати правильну інтерпретацію. Дослідницький, пошуково-пізнавальний характер розслідування, на думку М.В. Костицького, пов'язаний з великими труднощами, оскільки пізнання їх обставин здійснюється ретроспективно,

часом за надзвичайно інтенсивної протидії зацікавлених осіб із досить різноманітними інтересами, які інколи виключають одне одного, свідомо спотворюють істину [1, с. 239–240].

Особливого звучання це положення набуває в сучасних умовах. Відбуваються якісні зміни у структурі й характері злочинності. Збройний конфлікт на території країни, поширення організованої і корумпованої злочинності суттєво ускладнюють умови роботи з розкриття та розслідування злочинів, обумовлюють необхідність пошуку нових рішень та активних заходів щодо удосконалення роботи правоохоронних органів.

Природно, що науки, які вивчають злочинність, розробляють засоби і методи боротьби з нею, у ситуації, що склалася, не можуть залишатися осторонь від вирішення цього завдання. У кримінально-правовій і кримінологічній літературі усталеним є погляд на злочин як специфічний різновид діяльності людини. У криміналістичному аспекті злочин розглядають як реальне явище, специфічний вид діяльності, що обумовлений активною поведінкою злочинця в процесі його взаємодії з навколишнім середовищем, яка породжує зміни, що мають значення для виявлення, розкриття і розслідування злочину [2, с. 48].

Встановлення криміналістичних елементів злочину розпочинається, як правило, з дослідження та аналізу його відображень (наслідків). Характерною рисою сучасного пізнавального процесу є активна протидія розслідуванню з боку зацікавлених осіб. Злочинці заздалегідь розробляють тактику вчинення злочину і приховання його слідів для того, щоб уникнути відповідальності.

З огляду на викладене вище, подолання протидії розслідуванню є похідним елементом об'єктивного процесу доказування причетності особи до злочину. Ця проблема, зазначає Є.І. Макаренко, віддавна привертала увагу криміналістів і спеціалістів у галузі оперативно-розшукової діяльності, але останнім часом набула особливої актуальності й гостроти [3, с. 274].

Уперше поняття "протидія розслідуванню" сформульовано В.М. Карагодіним, який розглядав її як елемент злочинної діяльності, що не охоплюється способом вчинення злочину, визначив її природу, мотивацію, форми і способи [4], а О.Л. Стулін розробив класифікацію цього явища [5, с. 37–41].

Подолання або нейтралізація протидії розслідуванню може здійснюватися різними засобами. Важливого значення в цьому набуває вдосконалення криміналістичної тактики, яка в загальному вигляді полягає в умінні переграти, "обдурити" протидіючу сторону за рахунок маскування своїх намірів, спонуканням неправильної оцінки отриманої інформації та відповідних дій і т.п.

Тактику розглядають у двох розуміннях. По-перше, – як частину військового мистецтва, що включає теорію і практику підготовки, організації та ведення бою. По-друге, – це способи, прийоми досягнення певної мети, лінія поведінки когось [6, с. 1229]. З наведеного вище видно, що у другому значенні поняття тактики знайшло відображення у визначенні тактичного прийому в криміналістиці.

Виходячи із визначення тактики як уміння "перехитрити", "переграти" протидіючу сторону, доцільно проаналізувати питання щодо допустимості рівня та умов застосування прийомів психологічного впливу в криміналістиці та оперативно-розшуковій діяльності.

В тлумачних словниках "обман" розглядається у двох розуміннях. З одного боку, це дії особи, яка намагається ввести когось в оману неправдивими словами, вчинками, діями і т. ін. З іншого боку, це хибне сприйняття дійсності, зумовлене неправильним, спотвореним відображенням її органами чуття, або уявний образ чого-небудь, що помилково сприймається як дійсний [6, с. 642, 670].

Помилкове уявлення щодо тих чи інших обставин розслідування може сформуватися в особи під впливом різноманітних чинників, які на неї впливають. Ряд із них обумовлюються міркуваннями тактичного характеру. Такі прийоми, зазвичай, в межах закону дозволяють сформувати в особи помилкове сприйняття того, що відбувається. У більшості випадків такі умови й обставини створюються штучно (це зумовлюється розумними строками розкриття злочину), містять у собі елементи невизначеності, але ґрунтуються на об'єктивних процесах і явищах. Наочним прикладом цього може бути побічний допит, сутність якого полягає у з'ясуванні інформації про обставини, прямо не пов'язані з предметом допиту, але такими, що мають значення для встановлення істини.

До можливості застосування тактичних прийомів, які можуть неоднозначно оцінюватися особою, науковці ставляться по-різному. Так, М.О. Чельцов зазначав, що, "виходячи із поняття про соціалістичний ідеал, про моральні устої його носія – робітничого класу, ми повинні відмовитися від застосування у судовій роботі не тільки насилля та погроз, але й обману, хитрощів для добування доказів" [7, с. 122–123]. Цю думку поділяє М.Б. Вандер та зазначає, що у багатьох підручниках з криміналістики значна увага приділяється тактичним рекомендаціям, пов'язаним з використанням юридичної неграмотності підозрюваного або обвинуваченого, низького рівня їх освіти та інтелектуального розвитку. Рекомендуються різноманітні оманні "пастки", практикується створення видимості повного розкриття злочину, перебільшення поінформованості слідчого про обставини справи, невиправдано широке тлумачення експертних висновків про групову належність об'єктів і т.п. Але в сучасних умовах часто доводиться стикатися з високоосвіченими злочинцями (у тому числі такими, що мають юридичну освіту), які мають витончений інтелект та психологічну проникливість. Вони легко розгадують різноманітні тактичні "пастки" слідчого [8, с. 10–15]. На жаль, конкретних пропозицій щодо можливості застосування нових тактичних прийомів для подолання протидії розслідуванню в роботі не пропонується.

На противагу цьому М.І. Порубов зазначає, що сутність таких прийомів полягає у тому, що від допитуваного тимчасово приховується дійсна мета допиту, формується хибне уявлення про наявність або, навпаки, відсутність у слідчого доказів. Досягають цього створенням певної ситуації при допиті, показом предметів, аналогічних тим, які мають стосунок до злочину, і т.д.

Застосування прийомів, на думку автора, пов'язаних з демонстрацією будь-якого предмета в розрахунку на виникнення у допитуваного певних асоціацій, які свідчать про його причетність до вчиненого злочину, можливе: по-перше, коли є повна, заснована на доказах впевненість слідчого у винності особи; по-друге, якщо точно встановлено, що предмет, який використовується в тактичній комбінації, належить до цієї справи; по-третє, якщо слідчий не посилається на цей предмет як на доказ і не приписує йому неіснуючі якості. Критерієм правомірності прийомів, заснованих на створенні уявлень, має бути абсолютна недопустимість з боку слідчого повідомлення будь-яких спотворених відомостей, стверджень, оперування брехливими посилками, створення штучних ситуацій, що виключають можливість правильного висновку. Хитрість, якщо її розуміти як винахідливість слідчого, є етично виправданим елементом тактичного прийому на учасників кримінального процесу [9, с. 5].

Слід звернути увагу на те, що правової заборони застосування дій, які можуть бути неоднозначно оцінені особою, у сучасній практиці не існує. Так, ч. 2 ст. 11 КПК України забороняє під час кримінального провадження піддавати особу катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує її гідність,

поводженню чи покаранню, вдаватися до погроз застосування такого поводження, утримувати особу у принизливих умовах, примушувати до дій, що принижують її гідність, а стаття 373 КК України передбачає кримінальну відповідальність за примушування давати показання при допиті шляхом незаконних дій з боку особи, яка проводить дізнання або досудове слідство. У коментарі до цієї статті до незаконних дій відносять шантаж, обман, гіпноз, незаконне обмеження прав потерпілого, його підкуп тощо [10, с. 936]. Визнання певних дій незаконними має важливі правові наслідки, а саме передбачає не моральну, а кримінальну відповідальність. Тому перелік таких дій має бути чітко визначеним у законі подібно до того, як це зроблено щодо обставин, які обтяжують покарання (ст. 67 КК України), або до визначення поняття "катування" у ст. 1 Конвенції проти катування та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих людську гідність видів поводження і покарання. До "катування" віднесені будь-які дії, якими особі навмисно завдаються сильний біль або страждання, фізичне чи моральне, якщо ці дії мають за мету отримання відомостей або зізнання, покарання за вчинені дії, дискримінацію, залякування або примус і якщо воно вчинено державною посадовою особою, котра виступає як офіційна, або за їхнім підбурюванням, з їхнього відома чи мовчазного погодження.

Перелік дій, які можуть бути неправильно оцінені особою і заборонені до застосування, має бути вичерпним. Неможливо, щоб у правовій державі у кожному випадку віднесення тих або інших дій до незаконних залежало від розсуду судді або слідчого, навіть якщо вони достатньо підготовлені спеціалісти. Невизначеність дій і прийомів, які заборонено застосовувати в процесі розкриття злочинів, штучно стримує ініціативу слідчих і співробітників оперативних підрозділів. Вони є потенційними заручниками нечітко визначеної норми і несумлінних посадових осіб, що її застосовують відповідно до своєї правосвідомості, а інколи і на замовлення.

Аналіз слідчих (розшукових) дій, тактичних прийомів і тактичних комбінацій дозволяє помітити у них елементи, які можуть викликати неоднозначну оцінку. Можливість їх застосування у тому чи іншому вигляді передбачено у самому законі. Так, ст. 277 КПК України визначає зміст повідомлення про підозру. Якщо поряд з іншими обставинами у ній має бути вказано зміст підозри та стислий виклад фактичних обставин кримінального правопорушення, у вчиненні якого підоз-рюється особа, у тому числі зазначення часу, місця його вчинення, а також інших суттєвих обставин, відомих на момент повідомлення про підозру, то посилання на докази не вимагається. На цю обставину звертає увагу В.О. Коновалова, яка пише, що в практиці розслідування існують тактичні прийоми, які побудовані на приховуванні певної частини інформації, якою володіє слідчий і яку він може використовувати на етапі, що уявляється йому найбільше сприятливим для досягнення поставленої мети. Так, при допиті підозрюваного слідчий не зобов'язаний повідомляти інформацію, якою він володіє, для підтвердження або обґрунтування підозри [11, с. 139]. Такі дії слідчого не обмежують права особи на захист від підозри і вона може його з успіхом реалізувати. Особа має право на захист саме від підозри, а не доказів, на яких вона ґрунтується.

Відомості досудового розслідування можна розголошувати лише з дозволу слідчого або прокурора і в тому обсязі, в якому вони визнають можливим. За розголошення таких відомостей передбачається кримінальна відповідальність (ст. 222 КПК України). Отже, ця норма дозволяє слідчому, виходячи із тактичних міркувань, визначати час і обсяг відомостей, з якими може бути ознайомлений підозрюваний.

З наведеного вище вбачається, що можливість використання тактичних прийомів у формі оперування інформацією має законні підстави. У цьому плані слід погодитися з думкою Р.С. Бєлкіна про те, що настав час відкрито сказати, що і держава визнає допустимість обману в правоохоронній сфері: вона визнала законною оперативно-розшукову діяльність, яка переважно засновується на дезінформації, обмані як засобі виявлення і розслідування злочинів. Обман особи, яка протистоїть оперативному співробітнику, не вважається аморальним. Не застосовуючи обману, неможливо увійти у злочинне угруповання, захопити на гарячому хабарника, вимагача і т.п. Сором'язливе маскування слова "обман" спеціальним терміном "легенда" – суті справи не змінює: без обману частенько неможливо здійснити оперативно-розшукові заходи [12, с. 13–14].

На можливість формування в особи помилкового уявлення про ті чи інші обставини вказує В.М. Стратонов. З метою перевірки правдивості показань слідчий може створити в особи враження про свою необізнаність, звіряючи водночас показання зі своєю інформацією. Може бути, навпаки, коли складається враження про те, що слідчому відомо більше ніж він насправді знає [13, с. 189–197].

Віднесення тактичних прийомів до правомірних чи неправомірних має здійснюватися за їх об'єктивною сутністю, а не назвою, але і назва має відповідати змістові. Доречним з цього приводу є висловлювання М.С. Строговича, який писав, що немає сумнівів у тому, що навмисне "формування помилкового уявлення" у когось є обманом цієї особи, повідомлення їй неправдивих відомостей, а не щось інше. Проте збрехати можна прямо, словами, а можна це зробити більш складним способом – таким чином, що слова і речення самі по собі не є брехливими, але вони так побудовані та подані у такому контексті, висловлені таким тоном і з такою мімікою, що той, кому вони висловлені, брехню сприйме за правду, а правду за брехню. А це є обман, брехня, яка від того, що подана в особливо хитрій формі, не стає допустимою; навпаки, вона набуває особливо нестерпного, незаконного та аморального характеру [14, с. 20].

З огляду на викладене вище, можливо констатувати, що неоднозначна оцінка особою засобів слідчої тактики залежить не від назви тактичного прийому, хоча і це має неабияке значення, а його сутності. Викликати неоднозначну оцінку допитуваної особи можна повною або частковою демонстрацією предметів або документів, які називають "психологічним реагентом". Одні автори вважають, що ним може бути як об'єкт, який має стосунок до справи, так і аналогічний йому [15, с. 6, 45].

Інші наголошують, що до орбіти судочинства, зокрема допиту, не можна вводити об'єкт (предмет), який заздалегідь не стосується провадження і, більше того, створює хибне уявлення про інформацію, якою володіє слідчий. Такі прийоми містять елементи дезінформації, суперечать етичним вимогам кримінального процесу, а тому не можуть бути рекомендовані [11, с. 138–139].

Яким чином оцінити ситуацію, коли слідчий сам не володіє повною інформацією про об'єкт, але просить допитуваного надати відповідні пояснення. Такий приклад наводить Ян Пещак. Під час раптової ревізії в залізничній касі виявили незначну суму зайвих грошей та деяку невідповідність в касових документах. Касу опечатали, а касира усунули від виконання обов'язків.

Через декілька днів був вчинений злом цієї каси. Ревізія виявила викрадення декількох пачок картонних проїзних квитків на значну суму.

Слідством встановлено, що злом вчинив касир Ш., у квартирі якого провели обшук і виявили два нових, ще не використаних картонних білети. Спочатку слідчий не надав цьому значення, але факт відобразив у протоколі.

Проведені слідчі дії не дали бажаних результатів. Доказів, які б викривали Ш. у вчиненні злому, зібрано не було, і слідчий розпочав допит. Він пред'явив Ш. ці білети і попросив пояснити їх походження, зазначивши при цьому, що щире зізнання може вплинути на міру покарання. Ш. був переконаний, що це саме ті білети, які він сховав у сараї батька своєї дружини, і розповів про обидва злочини [16, с. 139–140].

Якщо аналізувати дії слідчого, то й у них можна помітити елементи обману. По-перше, роз'яснивши значення для особи щирого зізнання слідчий приховав те, що доказів її винності не зібрано. По-друге, незважаючи на те, що білети мали стосунок до справи, бо були вилучені під час обшуку, слідчий не повідомив допитуваного про місце, де вони були виявлені.

Наскільки б змінилася ситуація, якби слідчий узяв пачку таких білетів або значну кількість, поклав їх осторонь в кабінеті і створив умови, щоб підозрюваний помітив їх начебто випадково. Якщо вважати такі об'єкти "психологічним реагентом", вони викличуть відповідну реакцію допитуваного навіть тоді, коли слідчий про них не буде нічого питати. Для необізнаної особи, а у деяких випадках і обізнаної, але із сильною психікою і попередньою підготовкою до такої ситуації, зазначені об'єкти залишаться байдужими і вона на них не відреагує. Питання про етичність демонстрації таких об'єктів навіть не постане. В кабінеті слідчого можуть знаходитись й інші об'єкти, які також не викличуть реакцію допитуваного.

Інакше намагаються оцінити ситуацію, коли предмет викликає відповідну реакцію і особа дає показання щодо вчинення злочину. На нашу думку, у таких ситуаціях особа вільна в оцінюванні сприйнятих фактичних даних і прийнятті рішення. Вона може взагалі не виявити зовнішньої реакції на предмет, який побачить. Навіть на пропозицію слідчого дати пояснення про цей об'єкт особа може відмовитися або заявити, що бачить вперше. Тоді навряд чи слід в категоричній формі заперечувати можливість використання об'єктів аналогів для психологічного впливу на допитуваного. До того ж зазначимо, що застосування таких прийомів відбувається в умовах підвищеного тактичного ризику і вимагає від слідчого ретельної підготовки. Незначні, на перший погляд, дрібниці можуть бути сприйняті допитуваним, підказати йому, що це недійсний об'єкт, а тому слідчий блефує. Помилкою слідчого може скористатися зацікавлена особа.

Оскільки наперед неможливо передбачити усі форми діяльності і поведінки слідчого, які можуть бути неправильно (перекручено) сприйняті особою, що бере участь у слідчій дії, необхідно визначити критерій допустимості психологічного впливу на досудовому провадженні. Ним, як слушно зазначає В.Г. Гончаренко, слід розглядати можливість або неможливість свободи вибору особою своєї позиції у спілкуванні, висловлювань, вчинків, поведінки, якщо певні обмеження прямо не передбачені законом [17, с. 63].

За будь-яких умов особа повинна мати можливість вільно сприймати інформацію, аналізувати її й без примусу приймати рішення. У будь-який час підозрюваний може відмовитися давати показання, якщо для цього з'являться відповідні підстави. Відповідно до ст. 63 Конституції України правом відмовитися давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів можуть скористатися свідок і потерпілий.

Насамкінець зазначимо, що психологічний вплив є невід'ємним елементом як слідчої тактики взагалі, так і кожного конкретного тактичного прийому зокрема та сприяє подоланню протидії розслідуванню. Форма, методи і прийоми його застосування мають відповідати загальному критерію допустимості тактичних прийомів у кримінальне провадження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Костицкий М.В.* Введение в юридическую психологию : методологические и теоретические проблемы / М.В. Костицкий. – К. : Вища школа, 1990. – 257 с.

2. *Кузнецова Н.Ф.* Преступление и преступность / Н.Ф. Кузнецова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1969. – 232 с.

3. *Макаренко Є.І.* Сучасні проблеми використання криміналістичних засобів і методів у протидії злочинності / Є.І. Макаренко // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2001. – № 2(5). – С. 274–289.

4. *Карагодин В.Н.* Основы криминалистического учения о преодолении противодействия предварительному расследованию : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.09 / В.Н. Карагодин. – Екатеринбург, 1992. – 52 с.

5. *Стулин О.Л.* Классификация видов противодействия / О.Л. Стулин // Росс. следователь. – 1999. – № 5. – С. 37–41.

6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ "Перун", 2002. – 1440 с.

7. *Чельцов-Бебутов М.А.* Советский уголовный процесс / М.А. Чельцов-Бебутов. – Харьков : Юрид. изд-во Наркомюста УССР, 1929. – 338 с.

8. *Вандер М.Б.* Особенности расследования преступлений в современной криминальной обстановке / М.Б. Вандер // Вестник криминалистики. – Вып. 3 (7). – М. : Спарк, 2003. – С. 10–15.

9. *Порубов Н.И.* Криминалистическая тактика : этические проблемы / Н.И. Порубов // Проблемы криминалистики : сб. науч. тр. – Мн. : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2003. – С. 4–8.

10. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К. : Каннон, А.С.К., 2001. – 936 с.

11. *Коновалова В.Е.* Допрос : тактика и психология / В.Е. Коновалова – Х. : Консум, 1999. – 156 с.

12. *Белкин Р.С.* Нравственные начала деятельности следователя органов внутренних дел / Р.С. Белкин. – М., 1999. – 24 с.

13. *Стратонов В.М.* Психологічні особливості роботи слідчого на досудовому слідстві / В.М. Стратонов // Науковий вісник НАВСУ. – 2001. – № 5. – С. 189–197.

14. *Строгович М.С.* Проблемы судебной этики / М.С. Строгович. – М. : Наука, 1974. – 272 с.

15. *Филонов Л.Б.* Психологические способы выявления скрываемого обстоятельства / Л.Б. Филонов. – М. : Изд-во при Моск. ун-те, 1979. – 99 с.

16. *Пещак Ян.* Следственные версии / Ян Пещак. – М. : Прогресс, 1976. – 228 с.

17. *Гончаренко В.Г.* Лекції з судової психології, читані в Академії адвокатури України / В.Г. Гончаренко. – К. : Академія адвокатури України, 2008. – 280 с.

Отримано 02.12.2015

СТОРІНКИ ІСТОРІЇ

УДК 351.745.7(477–25)“1908”

В.М. Чисніков,
кандидат юридичних наук, доцент

КИЇВСЬКЕ СИСКНЕ ВІДДІЛЕННЯ НАПЕРЕДОДНІ СТВОРЕННЯ ЗАГАЛЬНОІМПЕРСЬКОЇ СИСТЕМИ ОРГАНІВ КРИМІНАЛЬНОГО СИСКУ: ОСОБОВИЙ СКЛАД (1908 р.)

У статті вперше в історико-правовій літературі дається персональна характеристика особового складу Київського сискного відділення станом на квітень 1908 року, напередодні ухвалення Закону “Про організацію сискної частини” від 6 липня 1908 р., згідно з яким на території Російської імперії при поліцейських управліннях засновувалися 89 сискних відділень чотирьох розрядів. Проаналізовано вік, соціальний і сімейний стан, освітній рівень, стаж розшукової роботи, займана посада, одержувана платня, ділові якості і вади, колишні місця роботи 37 службовців Київської сискної поліції. Встановлено, що особовий склад за штатним розписом складався із завідувача відділенням, околоточних наглядачів, агентів (чиновників), які перебувають на державній службі, агентів-службовців за вільним наймом і агентів-аматорів, правовий статус яких відповідав нинішнім позаштатним співробітникам карного розшуку.

***Ключові слова**: Київське сискне відділення, особовий склад, агент, сискна поліція, історія карного розшуку.*

В статье впервые в историко-правовой литературе дается персональная характеристика личного состава Киевского сыскного отделения состоянием на апрель 1908 г., накануне принятия Закона “Об организации сыскной части” от 6 июля 1908 г., согласно которому на территории Российской империи при полицейских управлениях учреждались 89 сыскных отделений четырех разрядов. Проанализирован возраст, социальное и семейное положение, образовательный уровень, стаж сыскной работы, занимаемая должность, получаемое жалование, деловые качества и недостатки, прежние места работы 37 служащих Киевской сыскной полиции. Установлено, что личный состав состоял из заведующего отделением, околоточных надзирателей, агентов (чиновников), состоящих на государственной службе, агентов, служащих по вольному найму и агентов-любителей, правовой статус которых соответствовал нынешним внештатным сотрудникам уголовного розыска.

***Ключевые слова:** Киевское сыскное отделение, личный состав, агент, сыскная полиция, история уголовного сыска.*

In the paper for the first time in the historical and legal literature is given personal characteristics of the staff of Kiev branch of detective service as of April 1908, before the adoption of the Bill “About Organization of the Detective Subvision” on July 6, 1908, according to which in the Russian Empire on the basis of police departments 89 detective departments of four ranges have been established. The age, social and marital status, educational level, detective work stage, position, salary, professional qualities and

shortcomings, former employments of 37 employees of the Kyiv Detective Police have been analyzed. It was found out that the staff consisted of the Head of the department, divisional inspectors, agents (officials), civil service, free hiring service and amateurs whose legal status had been in line with current freelancers of the Criminal Investigation.

Keywords: *Kyiv detective department, personnel, agent, secret police, history of criminal investigation.*

Історія організації боротьби з кримінальною злочинністю в Російській імперії нерозривно пов'язана з питаннями кадрової політики, зі станом особового складу сискної поліції. Ефективність розшукової діяльності значною мірою залежала від рівня професійної підготовки, морально-етичних та інших індивідуальних якостей сищика [1, с. 64–65]. Як зазначають дослідники, ділові якості чиновників і оперативних співробітників (агентів) цього відомства залишали бажати кращого. Причиною тому були: невисокі посадові оклади, що породжувало плинність кадрів; відсутність розшукового досвіду в агентів; обмеженість штатів і доручення агентам до виконання не властивих їм функцій, що призводило до значної завантаженості службовими справами, тощо.

Актуальність теми дослідження пояснюється значимістю вивчення та узагальнення досвіду організації боротьби органів кримінального розшуку дореволюційної Росії з кримінальною злочинністю на Україні. В історико-правовій літературі практично немає жодної спеціальної роботи, в якій би давалася характеристика співробітникам Київського сискного відділення напередодні прийняття Закону "Про організацію сискної частини" від 6 липня 1908 р.

Науковий аналіз проблем кадрового складу сискної поліції дореволюційної Росії висвітлювали багато дослідників. Серед них слід назвати російських вчених Т.М. Брестовську, Д.С. Рижова, Р.С. Мулукаєва, О.Ю. Шаламова, Д.І. Шинджикашвілі та ін., а також українських – О.М. Бандурку, В.А. Греченка, О.М. Піджаренка, О.А. Самойленко, О.Н. Ярмиша та ін. Проте в роботах зазначених авторів проблеми кадрового складу Київського сискного відділення або взагалі не розглядалися, або висвітлювалися фрагментарно.

Метою статті є дослідження особового складу Київського сискного відділення напередодні організації загальнодержавної системи органів карного розшуку, в якому акцентується головна увага на характеристиці його 37 службовців: їхній вік, соціальний і сімейний стан, освіта, стаж розшукової роботи, займана посада, одержувана платня, ділові якості і вади, колишні місця роботи.

Перша спроба організувати в м. Києві спеціалізований підрозділ поліції для попередження і розкриття кримінальних злочинів була здійснена в березня 1873 р. Саме тоді як експеримент при міській поліції була заснована сискна частина, особовий склад якої складався з чотирьох сищиків на чолі з приставом Матковським. Фінансувався новий підрозділ за рахунок коштів, що виділялися міською думою. На жаль, через рік сискну частину довелося ліквідувати, незважаючи на позитивні результати її діяльності. Причина такого рішення – відмова міської думи виділяти з міської казни кошти на утримання сискної поліції [2, с. 245].

Відновила свою діяльність сискна частина через шість років згідно з розпорядженням Київського губернатора № 2754 від 14 червня 1880 р. Перед новим підрозділом ставилися такі завдання: 1) вжити заходи щодо запобігання в Києві вбивствам, грабежам, крадіжкам, підпалам та іншим злочинам; 2) збір оперативної інформації та перевірка доносів; 3) спостереження за особами, які перебувають під наглядом поліції, а також шахраями і особами, які займаються азартними іграми; 4) розшук осіб, які ухиляються від військової повинності, дезертирів; 5) розшук

викраденого, викрадачів і господарів знайдених або втрачених ними речей; 6) розшук у справах політичного характеру тощо [3, арк. 5].

Сискна частина почала функціонувати з 25 червня того ж року в складі 17 осіб: завідувача, його помічника, семи агентів і восьми городових, відряджених у сискну частину від поліцейських дільниць міста. Архіви зберегли для історії прізвища перших київських сищиків і розміри їх посадових окладів. Так, згідно зі штатним розкладом за грудень 1881 р. завідувач сискною частиною (він же помічник поліцмейстера із зовнішньої частини) Мастецький отримував щомісяця додатково до свого основного окладу 50 руб., його помічник – 85 руб., агенти: Битнер Євген – 70 руб., Углицький Євген – 45 руб., Коган Олександр – 30 руб. і Микола Новіков – 15 руб. Першою київською жінкою-сищиком була Естер Беренфельд, посадовий оклад якої становив 30 руб. Городовим до основної платні доплачували 6 руб. [4, арк. 1–2].

Розглянемо, яким же було Київське сискне відділення понад чверть століття тому, напередодні прийняття Закону "Про організацію сискної частини" від 6 липня 1908 р. Розміщувалося воно в будівлі міської поліції на третьому поверсі і займало чотири кімнати. Одна з кімнат була кабінетом завідувача, а в інших розміщувалися канцелярія і антропометричний кабінет. Крім того, в загальному коридорі для сторожа і зберігання речових доказів були "влаштовані дві дощатих прикомірки" [5, с. 2].

Слід також зазначити, що з 1901 р. керівництво сискною частиною було передано від помічника поліцмейстера до помічника пристава Г.М. Рудого, призначеного розпорядженням Київського губернатора Ф.Ф. Трепова. У зв'язку з тим, що посада завідувача сискною частиною штатами поліції не передбачена, керівник сискної поліції перебував на посаді помічника пристава одного з поліцейських дільниць Києва. Його посадовий оклад становив 1000 руб. на рік, а за керівництво сискною частиною йому додатково доплачували 600 руб. (50 руб. на місяць).

Чисельність співробітників сискного відділення на квітень 1908 р. становила 37 осіб: завідувач відділенням, 2 околоточних наглядачів; 6 агентів (чиновників), які були у штаті міської поліції, і 28 агентів, службовців за вільним наймом, серед яких – 3 агенти-аматора. Крім того, на зв'язку у агентів були таємні агенти (інформатори), кількість яких періодично змінювалася.

Згідно з "Інструкцією чинам Київської сискної поліції" (1905) діяльність співробітників сискного відділення ділилася на внутрішню і зовнішню [6, с. 7].

Виконання функцій *внутрішньої* частини служби були покладені на: завідувача сискним відділенням, діловода, завідувача столом пригод, завідувача столом особистого затримання, завідувача антропометричним кабінетом, фотографа, реєстратора, двох писарів і сторожа. *Зовнішня* частина служби покладалася на оперативний склад сискного відділення – агентів, службовців за вільним наймом і деяких штатних агентів (чиновників). Слід також нагадати, що затверджений законом від 6 липня 1908 р. штат Київського сискного відділення (1 розряд) був узятий як зразок, за яким визначався розряд і штати того чи іншого сискного відділення. За таким же штатом були сформовані сискні відділення 1 розряду в Харкові і Тифлісі [7, с. 77–78].

Для того, щоб мати уявлення про особовий склад Київського сискного відділення, наведемо короткі характеристики його співробітників, складені на підставі Звіту особливої комісії, призначеної Київським губернатором у квітні 1908 р. з метою розслідування зловживань по службі чинів і агентів міської сискної поліції.

Доречно буде сказати, що за результатами ревізії Київського сискного відділення комісія, характеризуючи особовий склад за ступенем їх причетності до зловживань по службі, розподілила співробітників на п'ять категорій.

Перша категорія.

1. **Асланов** Спиридон Федорович, вік 36 років, православний, син священика, закінчив повітове училище, колезький реєстратор, завідував сискною частиною з 29 травня 1907 р. після відставки Г.М. Рудого, платні отримував 1600 руб. на рік (1000 р. + 600 р.). На державній службі з 1 січня 1900 р. Обіймав посади канцелярського службовця, околодочного наглядача, в.о. помічника пристава м. Сімферополя. З грудня 1903 р. − околодочний наглядач, в.о. помічника тюрми м. Севастополя. У лютому 1906 р. був звільнений зі служби, а через рік призначений помічником пристава м. Києва з відрядженням для завідування сискною частиною. 25 квітня 1908 р. наказом Київського губернатора відсторонений від посади за зловживання по службі, арештований і відданий суду [8, с. 30−31].

2. **Зелло** Сергій Дмитрович, чиновник, що перебував у штаті міської поліції, вік 34 роки; православний, з міщан, одружений, освіту здобув домашню. На службі в сискній частині з 1900 р., на державну службу зарахований 29 липня 1907 р. Був агентом у Київському відділенні столичного ломбарду; отримуючи платню 50 руб. із сум ломбарду. До вступу на службу в сискну частина служив у маєтку Терещенка і в Рубежівській колонії для малолітніх злочинців. Після проведеної ревізії губернаторською комісією був відсторонений від посади і поміщений під варту "за зловживання по службі".

3. **Кунцевич** Йосип Павлович, міщанин, вік 41 рік, православний, грамотний, в сискній частині з перервами служив з початку 1898 р., отримував платні 30 руб. До вступу в сискну частину служив у приватних банках копіювальником. У травні 1908 р. звільнений зі служби за зловживання службовим становищем.

4. **Голлендерах** Олександр Васильович, київський міщанин, вік 32 роки, православний, неодружений, малограмотний, слюсар, був агентом у сискній частині з 1 серпня 1903 р. (з перервами), отримував платні 30 руб. До вступу в сискну частину займався слюсарним ремеслом, а потім був пожежним служителем у м. Києві. У травні 1908 р. звільнений з поліції за зловживання по службі.

Члени губернаторської комісії характеризували цих співробітників сискного відділення як осіб, "які явно виказали негожі моральні якості, діяльність яких спрямована була не на розкриття злочинів, а виключно на особисту наживу. Переслідуючи одну лише цю мету, вони забули і про службові обов'язки, і про святість присяги, самі покривали злочинців, користуючись для цього своїм службовим становищем" [5, с. 45].

Друга категорія.

5. **Горчинський** Павло Мартинович, селянин, православний, вік 27 років; закінчив двокласне міське училище; в сискній частині служив з 1 травня 1903 р.; завідував антропометричним кабінетом; отримував платні 45 руб. До вступу в сискну частину служив у різних установах: помічником волосного писаря, рахівником вагонів, старшим телеграфістом на залізничній станції, конторником. Остання посада − телеграфіст на ст. Калинівка.

6. **Воскобойников** Володимир, вік 30 років; православний, неодружений, син надвірного радника; навчався в Прилуцькій гімназії, вибув з 5 класу. У сискній частині служив з 1906 р, обслуговував територію Бульварної поліцейської дільниці, отримуючи платні 35 руб. До вступу в сискну частину служив у канцелярії Прилуцького казначейства, дворянської опіки, а в 1904 р. зарахований до штату міської поліції м. Києва, звідки перейшов у сискну частину.

7. **Дедюра** Михайло Григорович, вік 28 років, православний, міщанин, чиновник, що був у штаті міської поліції. Обслуговував територію Подільської поліцейської дільниці, отримуючи платні 35 руб. На службі в сискній частині з 1 листопада 1906 р., а на державній службі з лютого 1903 р. До вступу в сискну частина служив околодочним наглядачем у Київській поліції, але був звільнений з посади "за пияцтво, лінь і недбалість". За висновком комісії, "в сискній справі має досвід і міг би бути залишеним, але помічається в недбайливості, байдужому ставленні до справи і у моральній нестійкості" [5, с. 3].

8. **Ткачов** Василь Олексійович, селянин, вік 46 років, православний, малограмотний; у сискній частині служив із жовтня 1898 р., платні отримував 20 руб. До вступу в сискну частину служив городовим у Києві з 1889 р., а до того відбував військову повинність.

9. **Хомко** Матвій Степанович, селянин, вік 39 років, православний, малограмотний; у сискній частині служив з 14 серпня 1906 р., отримуючи платні 20 руб. До вступу в сискну частину служив: об'їздчиком у лісі, кінним переважно на млині, ремонтником пароплавів, відкривав власну торгівлю, працював пакувальником мануфактурного товару в магазині. Остання посада − городовий Плоскої поліцейської дільниці.

10. **Галковський** Порфирій Леонович, міщанин, вік 29 років, православний, закінчив двокласне училище; в сискній частині служив із лютого 1906 р., отримував платні 30 руб. До вступу в сискну частину служив на Московсько-Брестській залізниці і відбував військову повинність.

11. **Івлєв** Костянтин Пилипович, відставний канцелярський служитель, вік 23 роки; міщанин, православний, грамотний; у сискній частині служив з 1907 р, отримував платні 20 руб. До вступу в сискну частину служив з 1904 р. в канцеляріях Мінського та Київського губернаторів, а до того − на пароплавних пристанях.

На думку членів комісії, зазначені вище чиновники і агенти сискного відділення, хоча і не були викриті у скоєнні кримінальних злочинів для віддання їх суду, однак, за наявними даними, вони "не вселяють до себе ніякої довіри, як люди, здатні на непорядні вчинки, а тому не можуть залишатися на службі"[5, с. 45].

Третю категорію службовців становили агенти.

12. **Іваненко** Петро Яремович, селянин, вік 27 років, православний, неодружений, вельми малограмотний; в сискній частині служив із квітня 1902 р.; платні отримував 30 руб. До 1907 р. був сторожем у сискній частині, а до переходу на службу в сискну частину служив десяцьким при становій квартирі у Васильківському повіті, потім двірником у Києві і в пожежній команді.

13. **Падалка** Сергій Кирилович, козак Полтавської губ., вік 41 рік, православний, малограмотний; у сискній частині служив із 8 травня 1898 р., отримував платні 35 руб. До вступу на службу в сискну частину займався хліборобством, потім відбував військову повинність, а після звільнення в запас п'ять років служив городовим у м. Києві.

14. **Цирюта** Іван Кіндратович, із селян, вік 31 рік; православний, малограмотний; у сискній частині служив із серпня 1907 р., платні отримував 20 руб. До вступу в сискну частину служив городовим Плоскої поліцейської дільниці, а до того відбував військову повинність.

15. **Шушерін** Іван Романович, вік 39 років, православний, дворянин, малограмотний; у сискній частині служив із вересня 1907 р.; отримував платні 30 руб. До вступу на службу в сискну частину перебував на службі у приватних осіб: був управляючим будинками у Києві, орендував маєток у Чорнобилі Радомишльського

повіту Київської губернії. Останнє місце роботи − управляючий пивоварного заводу Штейна у м. Ромнах Полтавської губернії.

16. **Савілов** Дмитро Антонович, селянин, вік 45 років, православний, малограмотний; у сискну частину прийшов у серпні 1901 р., платні отримував 20 руб. До цього служив городовим у Плоскій поліцейській дільниці.

17. **Смоловик** Савелій Іванович, вік 30 років, селянин, православний, малограмотний; у сискній частині служив із лютого 1904 р.; отримував платні 30 руб. До вступу в розшукову частину служив городовим у Подільській поліцейській дільниці з 1898 р, а до того відбував військову повинність.

Співробітники цієї категорії комісією характеризувалися як люди "хоча і не остаточно зіпсовані, але недостатньо розвинені й малограмотні, для яких явно не доступна боротьба зі більш-менш відомими злочинцями, що часто мають високий інтелект і нерідко користуються найвитонченішими способами для вчинення злочинів". При цьому зазначалося, що агенти Падалка і Хомко "мають значний досвід і деякі здібності" [5, с. 45].

До четвертої категорії належали агенти, які, за висновком комісії, "були особами, не здатними до розшукової справи, тому абсолютно непотрібними, що прийшли до сискної частини, очевидно, лише заради якихось своїх особистих цілей" [5, с. 45].

18. **Павлов** Володимир Олександрович, міщанин, вік 43 роки, православний, грамотний; у сискній частині служив із перервами 11 років, а з 1 серпня 1907 р. − безперервно; отримував платні 25 руб. До вступу в сискну частину був актором у різних трупах.

19. **Картамишев** Петро Павлович, вік 26 років, православний; перебував у штаті Київського губернського правління з березня 1908 р. На службу в сискну частину прийшов у травні 1907 р., платні отримував 16 руб. До вступу в сискну частину був службовцем на залізниці.

20. **Кулаковський** Михайло Іванович, студент Київського університету, вік 22 роки, у сискній частині служив з вересня 1907 р. Грошове утримання отримував за кожну справу.

21. **Галкін** Володимир Дмитрович, вік 21 рік, учень Київського реального училища; до агентів сискної поліції зарахований в січні 1908 р. як аматор, мав посвідчення від завідувача сискною частиною.

22. **Іванов** Микола Георгійович, київський міщанин, вік 18 років, отримав домашню освіту, в сискній частині служив як агент-аматор з березня 1908 р., платні не отримував. До вступу в сискну частину виховувався в Київській гімназії [5, с. 6].

Зауважимо, що в історико-правовій літературі ніхто з дослідників не згадував про наявність у складі сискних відділень агентів-аматорів. Слід припустити, що їхній правовий статус відповідав нинішнім позаштатним співробітникам карного розшуку.

До п'ятої категорії комісія віднесла всіх інших чинів і агентів сискного відділення.

23. **Красовський** Микола Олександрович, колезький секретар, околодочний наглядач, вік 37 років; православний, син священика; на службі в сискній частині з 2 січня 1908 р.; тимчасово виконував обов'язки завідувача сискною частиною після відсторонення Асланова, платні отримував 50 руб. на місяць. До вступу в сискну частину служив на різних посадах у поліції Чернігівської губернії. Остання − становий пристав Козелецького повіту. У звіті комісії зазначалося, що Красовський "ні в чому поганому помічений не був, <...> а після усунення Асланова

проявив старанність і здібності до розшукової справи, а тому міг би з користю для справи залишатися на службі" [5, с. 46].

24. **Мишевський** Каліст рат Кирилович, чиновник, що перебував у штаті міської поліції, вік 38 років, православний, особистий почесний громадянин, одружений, освіта домашня; на державній службі з 8 січня 1897 р. У сискній частині служив близько чотирьох років; обслуговуючи територію Старокиївської поліцейської ділянки, платні отримував 40 руб. Характеризувався як агент, який "зі справою розшуку обізнаний".

25. **Новиков** Георгій Андрійович, спадковий почесний громадянин, вік 43 роки, православний, освіту здобув домашню, агент сискної частини з 15 березня 1908 р. Обслуговував територію Плоскої поліцейської дільниці м. Києва, платні отримував 30 руб. До вступу в сискну частину служив позаштатним околодочним наглядачем у Подільській, Бульварній, Либідській і Палацовій поліцейських ділянках. У 1890 р звільнився зі служби через хворобу. Служив у Київському губернському по селянських справах присутствію; конторщиком на залізничній станції, в канцелярії Лук'янівської поліцейської дільниці; поліцейським урядником в Переяславському та Козелецькому повітах.

26. **Афанасьєв** Михайло Якович, син капітана, вік 43 роки, православний, освіту здобув у 3-й Московській військовій гімназії; у сискній частині служив з 20 вересня 1907 р., займався провадженням розшуків і отримував платні 35 руб. До вступу на службу в сискну частину займався бакалійною та тютюновою торгівлею, а потім служив конторщиком на станції Київ II.

27. **Зедліцький** Іван Андрійович, міщанин, вік 30 років; православний, освіту здобув домашню, перебував агентом сискної частини з грудня 1904 р., обслуговував територію Палацової поліцейської дільниці; отримуючи платні 35 руб. До вступу в сискну частину служив у канцелярії Кам'янець-Подільської духовної консисторії, а потім у міському відділенні державного банку.

Характеризуючи зазначених співробітників, комісія зауважила, що в їх діяльності "нічого негожого не помічено" і вони "як досвідчені агенти можуть приносити користь у розшуковій справі" [5, с. 45].

До цієї категорії також зараховувалися співробітники канцелярії і деякі агенти, придатність яких до служби повинен був надалі визначити в.о. завідувача сискною частиною Красовський [9, с. 282–310]. Серед них були такі працівники.

28. **Крічевцов,** околодочний наглядач, чина не мав, вік 27 років, православний; міщанин; у сискній частині служив із 1 січня 1906 р.; завідував діловодством, отримував платні 80 руб. До вступу в сискну частину служив у Васильківському повітовому поліцейському управлінні з 1900 р. на вільному наймі.

29. **Шереметінській** Арсеній Павлович, спадковий почесний громадянин, вік 48 років, православний; закінчив духовне училище. У сискній частині служив із січня 1905 р. завідував реєстратурою; платні отримував 35 руб. До вступу в сискну частину служив переписувачем у мирового судді та в поштовому відомстві. Був реєстратором, а потім позаштатним околодочним наглядачем у Лук'янівській поліцейській дільниці м. Києва, переписувачем у міській управі, столоначальником у міщанській управі. Останнє місце служби – Київське повітове поліцейське управління.

30. **Корженевський** Микола Авксентійович, селянин, вік 32 роки, православний; закінчив двокласне училище; в сискній частині служив із серпня 1907 р.; реєстратор антропометричного кабінету; платні отримував 35 руб. До вступу в сискну частину служив на залізниці, обіймав посаду письмоводителя у станового пристава, судового слідчого і світових суддів Васильківського повіту.

31. **Менчиць** Яків Володимирович, син колезького секретаря, вік 19 років, православний; до сискної частини потрапив у жовтні 1907 після закінчення Васильківського міського двокласного училища, співробітник антропометричного кабінету; отримував платні 10 руб.

32. **Здеховський** Іполит Ісидорович, селянин, вік 31 рік, православний, закінчив двокласне училище; в сискній частині служив із 15 серпня 1907 р.; завідував діловодством у столі пригод, платні отримував 40 руб. До вступу в сискну частину служив помічником волосного писаря, вів бухгалтерські обліки, був наглядачем Рудненського поштово-телеграфного відділення, займався хліборобством. Останнє місце служби – письмоводитель у Васильківській міщанської управі.

33. **Поліщук** Адам Капітонович, міщанин, вік 27 років, православний; навчався у двокласному міському училищі; в сискній частині служив із 12 липня 1906 р., завідував столом особистого затримання, отримував платні 40 руб. До вступу в сискну частину відбував військову повинність, а до цього служив листоношею в Києві і вчителем церковно-парафіяльної школи в Житомирському повіті.

34. **Лескевич** Франц Йосипович, міщанин, вік 25 років, римо-католицького віросповідання; в сискній частині служив фотографом з червня 1906 р.; отримував платні 55 руб. До вступу в сискну частину займався за своєю спеціальністю – фотографією.

35. **Дідикало** Семен Ілліч, селянин, вік 42 роки, православний, досить грамотний; у розшуковій частині служив з листопада 1907 р., що обслуговувала територію Либідської поліцейської дільниці; платні отримував 35 руб. До вступу на службу в сискну частину служив письмоводителем, помічником волосного писаря, об'їждчиком у лісництві. З 1903 р. до липня 1905 р. служив агентом Київського сискного відділення, а потім перейшов поліцейським урядником у Київський повіт. Через два роки знову повернувся на службу в сискне відділення.

36. **Дьома** Феодор Леонтійович, вік 32 роки, православний, селянин, малограмотний; служив у сискній частині з жовтня 1904 р., обслуговував територію Києво-Печерської лаври, отримуючи зарплату 25 руб. на місяць з казни цієї установи. До вступу в сискну частину служив городовим у Києві, а до того відбував військову повинність.

37. **Остриков** Михайло Іванович, чиновник Київського губернського правління, вік 28 років, син відставного полковника; виховувався в Київському реальному училищі, але курсу не закінчив; у сискній частині був агентом-аматором; платні не отримував [5, с. 4–7].

Таким чином, аналіз особового складу Київського сискного відділення свідчить, що на квітень 1908 р. у штаті числилося 37 співробітників, вік яких у середньому становив 30–40 років, але жоден із них не мав вищої освіти. Середня освіта була лише в колишнього завідувача сискним відділенням С.Ф. Асланова та кількох чиновників. Менше половини співробітників мали початкову та домашню освіту, а більшість оперативного складу (агенти) були малограмотними і мали селянське походження. Середній стаж сискної роботи агентів становив близько 1–5 років, хоча у відділенні були як новачки (стаж роботи – до року), так і ветерани, які прослужили 7–11 років. Характерно, що серед сискних чинів були люди, які раніше взагалі не служили на державній службі, Як свідчать матеріали особливої ревізійної комісії, відбір кадрів у сискне відділення носив випадковий характер: серед них були колишні чиновники, звільнені з інших установ, колишні вчителі, писарі, актори, креслярі, прикажчики, слюсарі, пожежники і городові. Крім того, на керівні посади в сискну поліцію нерідко призначалися співробітники,

які за своїми професійними і моральними якостями не відповідали вимогам, у результаті чого вони допускали зловживання по службі, підриваючи авторитет поліції в очах громадянського суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Балуев Б.П.* Организация и деятельность уголовного сыска в дореволюционной России (конец Х1Х – начало ХХ в.) : учеб. пособие / Б.П. Балуев, Т.Н. Брестовская, Э.П. Величутина, Р.С. Мулукаев. – М. : Академия МВД СССР, 1984. – 97 с.

2. *Чисніков В.М.* Київська сискна поліція: організаційно-правові аспекти / В.М. Чисніков // Наука і правоохорона. – 2011. – № 3. – С. 244–246.

3. Центральний державний історичний архів України, м Київ (ЦДІАК України). – Ф. 442. – Оп. 518. – Спр. 115.

4. Державний архів м. Києва (ДАК). – Ф. 1137. – Оп. 3. – Спр. 46-а.

5. Отчет особой комиссии, назначенной Киевским губернатором о расследовании действий чинов сыскной части Киевской городской полиции и ревизии делопроизводства этой части – К. : Губ. тип., 1908. – 48 с.

6. Инструкция чинам Киевской сыскной полиции. – К. : Губ. тип., 1905 – 113 с.

7. *Мулукаев Р.С.* Полиция в России (IX в. – нач. XX в.) : монография / Р.С. Мулукаев. – Н. Новгород : Тип. УВД Нижегородской обл., 1993. – 103 с.

8. Докладніше про “справу Асланова” див. : Сургай Л. Загадочная история / Л. Сургай // Служба безопасности. – 1999. – № 1.

9. Докладніше про М.А. Красовського див. : Чисников В.Н. Н.А. Красовский – сыщик от бога / В.Н. Чисников // Антология сыска : от полиции к внешней разведке. – К. : Знания Украины, 2006. – Т. 2. Сыск, сыщики и преступный мир.– 504 с.

Отримано 26.11.2015

УДК 351.742“XX”

Ю.А. Алексєєва

КОНТРРОЗВІДУВАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ХАРКІВСЬКОГО ГУБЕРНСЬКОГО ЖАНДАРМСЬКОГО УПРАВЛІННЯ НА ПОЧАТКУ XX СТ.

На прикладі Харківського губернського жандармського управління розглядається контррозвідка як один з напрямів роботи політичної поліції Російської імперії на початку XX ст.

Ключові слова: *окремий корпус жандармів, шпигунство, контррозвідка, політичний розшук.*

На примере Харьковского губернского жандармского управления рассматривается контрразведка как одно из направлений работы политической полиции Российской империи в начале XX в.

Ключевые слова: *отдельный корпус жандармов, шпионаж, контрразведка, политический сыск.*

On the example of the Kharkiv provincial gendarmerie the counterintelligence is considered as one of the directions of the political police of the Russian Empire in the early twentieth century.

Keywords: *Special Corps of Gendarmes, espionage, counter-espionage, political spying.*

Наявність на території Харківщини значного промислового потенціалу, строката політична та суспільна картина, функціонування потужного залізничного вузла і перебування тут численних військових гарнізонів, що були однією із баз розгортання військ Київського воєнного округу на випадок війни, перетворювали цей регіон на важливий об’єкт зацікавленості іноземних спецслужб. Цей виклик потребував належного державно-правового регулювання, що й зумовило зміни в пріоритетах державного апарату.

Історія репресивно-каральних органів Російської імперії та їх діяльність на території України, правове регулювання цієї діяльності вже знайшли відображення в низці вагомих праць. Водночас контррозвідувальний аспект цієї діяльності все ще залишається поза увагою дослідників. Окремі її аспекти розглядаються О.Н. Ярмишем, В.С. Сідаком, Б.В. Бернадським, М.В. Грековим, С.М. Жаровим та деякими іншими авторами. Разом з тим, у цих працях йдеться про місце контррозвідки у функціональному призначенні органів політичного розшуку в цілому і не акцентується увага на окремих його складових.

Тож ми поставили за мету розглянути контррозвідувальну складову в діяльності губернського жандармського управління на прикладі Харківського ГЖУ як одного з ключових підрозділів Корпусу жандармів на території України.

Підрозділи Окремого корпусу жандармів тривалий час були основним органом державної безпеки Російської імперії. Зрештою контррозвідувальна складова завжди була присутньою в безпековому законодавстві Російської імперії. В. Чумак та Б. Бернадський навіть відносять сумнозвісне “Положення про державну охорону” до ключових нормативних актів, що визначали саму сутність поняття “державної безпеки” [1]. Свого логічного завершення цей процес набув вже в часи прем’єрства

П. Столипіна, котрий прямо ототожнив контррозвідку і політичний розшук, охарактеризувавши її лише як одне з відгалужень останнього. Таким чином, Харківське ГЖУ стало в основі контррозвідувального захисту держави в регіоні.

Створене в січні 1868 р. управління спочатку, вочевидь, було не на висоті. Тим більше перед лицем нових викликів. У будь-якому випадку розслідування вбивства харківського губернатора князя Кропоткіна у 1879 р. здійснювало Київське ГЖУ. Саме з цього почався стрімкий кар'єрний злет Г. Судейкіна. Активну роботу в Харкові вели керівники московської охранки Бердяєв та Зубатов.

Ситуація починає змінюватись з початком XX століття. Про зростання ролі Харківського ГЖУ можна судити навіть за його штатним розписом. Залишаючись згідно з Положенням про Корпус жандармів і надалі управлінням 3-го розряду, за своєю чисельністю воно поступалось лише двом столичним. Вже в 1895 р. тут служили 6 офіцерів, 4 вахмістри, 70 унтер-офіцерів. А в 1910 р. тут в одному із небагатьох ГЖУ з'являється посада офіцера, який виконував функції слідчого, що негайно відобразилось на зростанні статистичних показників [2, С. 103; 3, Арк. 21–22].

У різний час тут проходили службу такі аси розшуку, як М. Аплєчєєв, О. Герасимов, Ф. Рожанов, І. Дебіль, П. Попов і навіть увіковічений у романі Степанова "Порт-Артур", хоча і несправедливо скарикатурений, князь О. Мікеладзе. Причому, якщо перші два офіцери лише рахувались у штаті ГЖУ, то усі інші були повноцінними губернськими жандармами і, між іншим, ефективними контррозвідниками. Біографія ж підполковника Рожанова є настільки неординарною, що заслуговує на окрему оповідь.

Очолював управління легендарний полковник (згодом генерал) О. Риковський. Людина, що перебувала на цій посаді понад півтора десятиліття, ледь не побивши рекорд генерала Новицького.

Не менш потужними були і кадри нижніх чинів – основних сил губернської жандармерії. Відповідно до "Відомостей про прибуття і вибуття понадстрокових унтер-офіцерів за 1907 рік", із 74 унтер-офіцерів і вахмістрів вислугу у 5 і менше років в Корпусі мали лише 24 нижніх чини. 12 чоловік служили понад строково від 5 до 10 років, 11 – від 10 до 15 і 23 – 15 і більше років [4, Арк. 12].

Наскільки важливе місце серед завдань Харківського ГЖУ займала контррозвідка, судити важко. Кілька разів тут проводились масштабні чистки документів. Врешті в 1911 р. було знищено більшу частину справ за 1867-1902 роки. У будь-якому випадку показовим є той факт, що коли йшла мова про призначення на посаду координатора контррозвідувальної роботи штабу Київського військового округу, цю вакансію обійняв якраз виходець із харківського управління підполковник М. Бєлєвцов.

Активне листування велось і з його московським колегою, видним контррозвідником, підполковником, князем В. Туркистановим, котрий у 1915 р. очолив Центральне Воєнно-реєстраційне бюро [5, Арк. 103].

Контррозвідувальна робота початку XX ст. здебільшого зводилась до спостереження за іноземними офіцерами, що з тих чи інших причин прибували в Росію. На той час значного поширення набули відрядження офіцерів для вивчення іноземних мов. Переважно це були офіцери Генерального штабу (фактично, кадрові розвідники). Однак про якесь розуміння суті контррозвідувального спостереження на той час говорити не доводиться. Здебільшого нагляд здійснювався силами загальної поліції і за поліцейською ж інформацією.

Показовим у цьому випадку є негласний нагляд за німецьким офіцером Максимом Ніколаі, що прибув до Харкова на початку 1903 року та проживав тут

майже півроку, вивчаючи російську мову. Інформацію про очікуваний візит іноземця ГЖУ отримало в грудні 1902 року від харківського поліцмейстера із повідомленням про дозвіл губернатора на шестимісячне проживання іноземця у Харкові.

Негласний нагляд за ним вівся силами загальної поліції, котра відпрацювала в звичному режимі, повідомивши жандармів про ту інформацію, що традиційно становила поліцейський інтерес. На загальнополіцейських бланках гласного нагляду, у яких від руки було зроблено примітку "не", пристав 3-ї дільниці повідомляв установчі дані піднаглядного включно із званням та адресою. Констатувались спосіб життя і поведінка особи, її заняття, зміни у сімейному стані, відомості про тимчасові відлучення з місця реєстрації, інформація про зносини. В останній графі поліцейський чиновник зазначав, що зносин із неблагонадійними особами Ніколаі не підтримував. Жандарми, які з не меншим "розумінням" поставились до нагляду, цими поясненнями задовольнились [6, Арк. 1–5].

Аналіз особового складу Генерального штабу Німеччини дає нам підстави стверджувати, що Харків на той час відвідав якраз майбутній славнозвісний шеф німецької розвідки Вальтер Ніколаі. Зрозуміло, що неблагополучні особи розвідника і не могли цікавити. Його якраз цікавили цілком лояльні піддані, передусім – секретоносії. Між тим, ідея агентурного спостереження за ним нікому не спала на думку, що є красномовним свідченням рівня роботи тогочасної системи спецслужб.

Загальна поліція залучалась і до розшуку підозрюваних у шпигунстві, відповідні списки яких передавались справникам підвідомчих районів. Функції ГЖУ зводились до загального керівництва розшуковими заходами та здійснення дізнання при затриманні розшукуваної особи.

Поразка в російсько-японській війні, революційні потрясіння поставили на порядок денний проблему докорінного реформування системи спецслужб, організації якісної і скоординованої контррозвідувальної роботи. В процесі формування мережі охоронних відділень до них перейшли питання оперативного характеру, а за ГЖУ залишились процесуальні функції. Тим не менше і тут Харківське ГЖУ виділялось на загальному фоні. Згідно з приписом Департаменту поліції від 29.07.1909 р. обов'язки начальника Харківського районного охоронного відділення були покладені за сумісництвом на начальника місцевого губернського жандармського управління. А видний жандарм А. Мартинов навіть вів мову про об'єднання тут охоронних відділень із губернським жандармським управлінням, в результаті чого в руках начальника місцевого ГЖУ полковника Риковського зосередилось керівництво усім політичним розшуком [7, С. 222; 8, С. 269, 272].

Для жандармських органів контррозвідка і надалі залишалась другорядною справою, що істотно заважало ефективній протидії розвідувальним спрямуванням іноземних держав. Відомо, що в 1908 році Міністерство внутрішніх справ Росії мало значну кількість даних щодо розвідувальної діяльності іноземних держав на території Росії, але конкретних заходів щодо її попередження та припинення практично не застосовувало, обмежуючись оперативним супроводженням [9, С. 38].

Та вже цього ж року директор Департаменту поліції М. Трусевич, на виконання розпорядження Столипіна розіслав циркуляр "Про посилення боротьби зі шпигунством" з вимогою відзвітуватись за три роки проробленої роботи і узагальнити практику розшуку [10, С. 156–159]. Рік після того на міжвідомчій нараді було прийнято рішення про створення спеціалізованих контррозвідувальних підрозділів у рамках політичного розшуку. Ця ж комісія визначила 22 категорії осіб –

об'єктів контррозвідувальної діяльності, котрі із незначними змінами й увійшли в "Положення про контррозвідувальні відділення" і "Інструкцію начальникам контррозвідувальних відділень" 1911 р. [11, С. 13].

З цього часу контррозвідка стала набувати системного характеру. Щодо роботи Харківського ГЖУ, то ним було вдосконалено контроль за виїздом російських підданих за кордон, у тому числі − секретоносіїв. Про видачу будь-кому закордонного паспорту канцелярія губернатора повідомляла жандармське управління, котре після відповідної перевірки повідомляло про це Департамент поліції. За сукупністю інформації, що знаходилась у центрі і отриманої з місць, приймалось рішення про необхідність подальшого оперативного супроводження тієї чи іншої особи за кордоном.

У контексті забезпечення контррозвідувального режиму слід розглядати і паспортний режим, що передбачав посвідки на проживання і накладав певні обмеження на пересування по території імперії.

Іноземці, котрі прибували в Росію, повинні були мати паспорти, видані російськими місіями чи консульствами, або надати свої національні паспорти чи вандербухи, завізовані російськими консульствами. Для проживання в Росії вони отримували від губернаторів посвідку на проживання строком на один рік. Встановлювались і режимні зони, в яких запроваджувався "особливий нагляд за іноземними підданими" [11, С. 16].

Наявність паспорта при переміщеннях країною була обов'язковою і для російських підданих. Варто зауважити, що його відсутність служила підставою для адміністративних санкцій, як це було у справі міщанина В. Шора, який проживав у Харкові без паспорта [12, Арк. 1−63]. Ряд дізнань порушувались за проживання по чужому паспорту або проживання без прописки. У першому випадку справа передавалась до окружного суду, у другому − до губернатора.

Частиною загального нагляду були контрольно-дозвільні функції. Передусім, це стосувалося держслужбовців. Недопуск нелояльних службовців убезпечував від витоку ту інформацію, що могла потрапити до них при виконанні службових обов'язків. Основним документом тут виступала "Довідка про політичну благонадійність" [2, С. 115].

Голова Ради міністрів П. Столипін вважав це питання одним із пріоритетів у роботі органів державної безпеки, тож на виконання його наказу ГЖУ досить ретельно перевіряло службовців установ, вживаючи заходів щодо усунення нелояльних чи переведення їх в інші місця, де вони могли бути менш небезпечними, усуваючи їх від доступу до таємної документації.

Ретельно перевірялись новобранці, що признавались придатними для служби у військах гвардії, 1-го залізничного батальйону, імператорській резиденції та на флоті. Порядок їх перевірки визначався циркулярами № 138138 від 31 жовтня 1909 року та № 76122 від 8 червня 1913 року. Вільнопризначені перевірялися на тих же підставах, однак у інші строки. До закінчення перевірки усі вони знаходились на збірному пункті. Якщо ж негативна інформація щодо них надходила вже після зарахування на службу, їх переводили до інших частин [13, Арк. 2, 43].

Ще одним об'єктом оперативного вивчення Харківського ГЖУ були прапорщики запасу − безумовно, це була вкрай "підозріла" категорія осіб. Адже здебільшого це були ліберально налаштовані діячі, що завдяки своєму офіцерському чину могли встановлювати контакти в армії. Військове ж відомство до такої небезпеки ставилось із вражаючою легковажністю. Достатньо згадати анекдотичну історію з В. Винниченком, про яку він сам з гумором згадував, що його зловили, щоб змусити стати офіцером. З цього приводу Гермайзе писав: "Тільки в дорево-

люційній Росії могло так трапитися, щоб і це закінчення мало в собі глибоко комічний курйоз. Винниченка, "ультранеблагонадійну" людину, яка накоїла таких справ, що від них довелося рятуватися самогубством, тепер примушували складати офіцерський іспит, а що Винниченко не бажав тієї кар'єри – стати прапорщиком запасу, то в цьому вбачалась також неблагонадійна тенденція" [14, С. 13].

Натомість жандарми прапорщиків тримали під пильним наглядом. Так, у травні 1911 року, в процесі оперативного вивчення прапорщиків запасу, призваних на табірні збори військ у м. Чугуєві, був виявлений Арсен Шахмазянц, висланий з Кавказу, стосовно якого були підозри як щодо імовірної причетності до терористичної партії "Дашнакцутюн", так і щодо причетності до турецької розвідки [15, Арк. 10, 12].

Починаючи з 1906 р., важливим об'єктом нагляду стали депутати Державної думи. І недарма, адже інколи в пресі з'являлись відомості про результати обговорень у пресі таємних законопроектів.

Безумовно, визначальною при встановленні цих напрямів роботи була контрреволюційна складова. Водночас виявлення потенційно неблагонадійних осіб можна трактувати і в широкому розумінні державної безпеки.

Особлива активізація роботи в цьому напрямі припадає на 1911 р., коли Департамент поліції випускає циркуляр № 119955 з детальним аналізом контрозвідувальних функцій політичного розшуку. Починають формуватися елементи контрозвідувального пошуку із залученням усіх складових державного апарату, вивчається оперативна база. Зокрема, начальник Харківського ГЖУ полковник Риковський зобов'язав повітових справників перевірити усіх наявних іноземців на ввіреній території та встановити наявність серед них австрійських підданих. У випадку виявлення таких осіб слід було негласно зібрати інформацію щодо їх місця проживання, кола знайомств, роду занять, способу життя, причетності до збройних сил [16, Арк. 7–9].

Щоправда, у відповідях цікавої інформації не було. Це і не дивно. Як вже згадувалось вище, звітуючи перед жандармами, чини поліції звертали увагу на те, що могло б становити інтерес із загальнополіцейської точки зору. Тож вони і повідомляли про поведінку нових піднаглядних, факти перебування окремих із них під судом і слідством, писали про коло знайомств.

Як випливає зі звітів, у 4-х повітах Харківської губернії станом на лютий 1911 року проживало всього 29 представників "підозрілих" національностей. З них: 22 австрійських підданих, 3 – турецьких, 1 – перський та 3 – саксонських. Певний інтерес міг становити лише Август Роттермун, що проживав у Зміївському повіті. Тут поліція попрацювала більш сумлінно і встановила, що він запасний німецький унтер-офіцер. Подальша його перевірка нічого не дала. Зрештою той виїхав до Штудтгарта, чим і зекономив жандармам чимало паперу [16, Арк. 22, 26–27, 31–33].

Не можемо не звернути увагу на той факт, що перевірку переважної більшості відомостей щодо проживання іноземців на ввіреній території офіцери ГЖУ передоручали унтер-офіцерам. Це було характерним для негласної перевірки майже всієї інформації, що надходила з повітів.

Були отримані відомості і з австрійського консульства. На підставі усього масиву інформації стали готуватись відповідні списки, куди передусім потрапили піддані потенційно ворожих держав, що підлягали мобілізації. Загалом їх було небагато. Зокрема, австро-угорських відставних військових по всій губернії проживало лише 5 чоловік, що з початком війни як полегшило роботу з ними, так і

дало змогу уникнути ексцесів, що мали місце у Південно-Західному краї. Усі вони були оголошені військовополоненими і вислані [17, Арк. 16, 19].

Розроблялись і міркування щодо маршрутування агентури з подальшим її оперативним проникненням в іноземні розвідувальні центри, що проголошувалось пріоритетом контррозвідувальної роботи. Та вже 18 вересня 1911 року було випущено новий циркуляр № 107398, у якому повідомлялось про створення контррозвідувальних відділень у Генштабі і окружних штабах. Саме у цих підрозділах мала зосереджуватись уся контррозвідувальна робота. Тож жандарми відповідну інформацію тепер мали передавати їм [16, Арк. 29].

Між двома спецслужбами розпочалась боротьба за агентурний апарат, у якій військовим довелось поступитись. Відповідний циркуляр № 308/65 було видано ГУГШ 15 лютого 1912 року. Як можна судити з документів, підставою появи цього розпорядження став випадок вербування одного агента Харківського ГЖУ без відома його начальника. Тож Департамент поліції не без задоволення повідомив О. Риковського, що надалі такі дії військовим дозволяються, але лише за його згоди. Про кожен такий випадок слід було інформувати через штаб округу. У свою чергу, жандарми мали повідомити генерал-квартирмейстерів округів про контррозвідувальні можливості свого агентурного апарату [16, Арк. 35 зв.].

Згодом, якщо офіцер, що завідував політичним розшуком, бачив перспективи вербування особи з подальшим її використанням з контррозвідувальною метою, він мав негайно повідомити про це начальника контррозвідувального відділення. Потім він мав діяти за його вказівкою і або передати тому агента, або відмовитись від послуг кандидата на вербування. Передача діючої агентури не допускалась. Жандарми мали лише регулярно передавати інформацію відповідного характеру для її подальшої розробки. Водночас контррозвідники визнавали зверхність жандармів у тому, що стосувалось зовнішнього стеження та зауважували на бажаності жандармського контролю за діяльністю своїх спостережних агентів [18, С. 171].

До численних конфліктів призводила і недосвідченість багатьох контррозвідників. Тож 3 вересня 1912 року Департамент поліції випустив циркуляр за № 105824, у якому вказував на цілий ряд безпідставних обшуків, здійснених жандармами на вимогу КРВ. Надалі процесуальні дії слід було здійснювати лише за письмових вимог і лише в екстрених випадках за вимогою, переданою по телеграфу [16, Арк. 79].

До речі, кадрове комплектування органів військової контррозвідки чинами Окремого корпусу жандармів дало підстави окремим дослідникам стверджувати про існування при Корпусі контррозвідувальних підрозділів. Проте циркуляром Департаменту поліції від 18 вересня 1911 р. лише створювались відділення, офіцери яких значилися в списках відповідних губернських жандармських управлінь і вважалися відрядженими для несення служби в розпорядження Головного управління Генерального штабу і штабів військових округів. Начальник ГЖУ мав щодо них дисциплінарну владу, але в їх роботу не втручався. Співробітники контррозвідувальних відділень носили форму, належну чинам штабів військових округів, мали спеціальне посвідчення Генерального штабу та могли розраховувати на сприяння у роботі усіх органів державної влади [19, С. 23, 156]. Однак це було в теорії.

Взагалі встановлення нормальних службових взаємин з працівниками прикордонних і митних служб і особливо з жандармськими і поліцейськими чинами перетворилось на постійний головний біль для контррозвідників. Як правило,

військові не довіряли жандармам. Та й навпаки. Одним зі способів недовіри було ігнорування повідомлень. З іншого боку, завдяки подвійному контролю зі сторони військових і жандармів всі арешти були відносно нечисельними і обґрунтованими.

Тактика "невтручання" розшукових органів Департаменту поліції й Окремого корпусу жандармів в боротьбу зі шпигунством могла обернутись вкрай негативними наслідками, тому помічник 1-го обер-квартирмейстера генерал-майор Н.А. Монкевіц 14 лютого 1912 р. звернувся з листом до віце-директора Департаменту поліції С.Є. Віссаріонова, у якому виклав основні вимоги співпраці з контррозвідкою:

а) своєчасне інформування відділень про прибуття або вибуття з певного пункту осіб, що проходять по нагляду;

б) встановлення на прохання відділень, у випадку нагальної потреби зовнішнього нагляду, аж до прибуття чинів контррозвідки;

в) надання на прохання відділень довідок з характеризуючими даними, моральну і політичну благонадійність, судимість, рід занять і сімейний стан осіб [10, С. 190].

Тут можна констатувати і певну мінімізацію взаємин двох відомств і спроби налагодження співпраці. У будь-якому випадку, на той час жандарми знову повернулись до виконання контррозвідувальних функцій. Нехай і не в повному обсязі. Вже наприкінці 1912 року циркуляром № 110741 О. Риковський був поінформований про необхідність посилення контррозвідувальної роботи. Передусім, було надано перелік відомостей, що заборонялися до публікації та Закон від 5 липня 1912 року. Тож харківські жандарми мусили посилити профілактичну роботу із засобами масової інформації, вживати і заходи адміністративного впливу, спрямовані на недопущення розголошення закритих відомостей [20, Арк. 4; 21, Арк. 1].

Увага до засобів масової інформації обумовлювалась і їх використанням іноземними розвідками, при формуванні вербувальної бази. Цікаве повідомлення виявив ротмістр Сухновський у газеті "Новое время" за 3 травня 1912 року. Там пропонувалось 15 тисяч карбованців додаткового прибутку для офіцерів, чиновників у відставці "взагалі усіх, хто обертається у вищих колах суспільства як представники однієї закордонної художньої фірми і місцевим складом". Оперативне вивчення адреси показало, що там проживає угорський підданий Олександр Гервай з донькою і компаньйоном − німецьким підданим. Щоправда, увагу на оголошення звернули аж в серпні, коли уся компанія вже зникла [16, Арк. 72]. Тож ми вслід за пильним ротмістром можемо лише припускати наявність тут шпигунського сліду.

Продовжувались і пошукові дії. Так, у березні 1913 року унтер-офіцер залізничної жандармерії Ксенофонт Литвин затримав за підозрою особу, котра назвалась Петром Фурдіним, селянином Ліфляндської губернії. При огляді у нього були виявлені записи, що стосувалися Харківського залізничного вузла. Тож начальник ЖПУЗ надіслав запит до ГЖУ з проханням повідомити можливі результати про цю особу. Особливо його цікавило, чи переданий губернським жандармам не шпигун [22, Арк. 4]. Таким чином, ми можемо робити висновок, що жандарми і далі продовжували формувати базу даних контррозвідувального характеру, поряд з виконанням відповідних процесуальних дій.

Що цікаво, досвідчений ротмістр Соттірі, фахівець з контрдиверсійної роботи, ветеран російсько-японської війни, котрому було доручене дізнання, порушив справу в "порядку охорони". Тобто і після формування спеціалізованої нормативно-правової бази "Положення про охорону" продовжувало активно використовуватись у справах про шпигунство.

Жандарми також систематично інформували місцеву адміністрацію про зміни в оперативній обстановці, у тому числі і в сфері контррозвідки. Так, 1 лютого 1913 року Харківському губернатору повідомили про активізацію іноземних розвідок. Як наголошували жандарми, протягом останніх 2–3 років іноземне шпигунство настільки поширилось, що окремі місцевості "виявились покритими мережею ретельно підготовлених розвідувальних органів і постів з різними сферами шпигунської діяльності". Тут, як ми бачимо, повністю були переписані положення полковника Рєзанова, котрі навіть увійшли до окремих нормативних актів. Тож жандарми наголошували на необхідності активізації контррозвідувальної діяльності. Одним із методів роботи було встановлення ретельного спостереження за іноземцями і нагляд за дотриманням паспортного режиму, передусім, під час перебування іноземців в Росії. Основне навантаження при цьому покладалось на загальну поліцію. Жандарми просили губернатора про відповідні вказівки харківському поліцмейстеру і чинам загальної поліції . Передусім вони мали інформувати жандармів про прибуття та перебування австрійських підданих, надавати вичерпну інформацію щодо їх паспортних даних та зупинки на території губернії [20, Арк. 22].

Можна відмітити і посилення режимних вимог, на що вплинула Балканська криза. Так, з 1912 року Департамент поліції збирає інформацію з органів політичного розшуку на місцях щодо тих офіцерів і чиновників, що перебували в закордонних відпустках чи мають намір клопотатися про такі відпустки [16, Арк. 16].

Продовжувалась і робота з оперативного супроводження перебування на Харківщині іноземців, котрі підозрювались у причетності до національних спецслужб. Первинна інформація щодо таких запланованих візитів, зазвичай, отримувалась ще за кордоном, а вже розвідувальні структури через підполковника Бєлєвцова передавали її до Харківського ГЖУ. У цьому контексті слід відмітити позитивний результат ділових взаємин двох відомств, коли жандарми могли отримувати матеріали від розвідки та зовнішньої контррозвідки для відповідного реагування. Зокрема, той же Бєлєвцов передавав до Харкова відомості про так званих "ініціативників" та маршрутування іноземних агентів у регіон, отримані як від своєї агентури, так і від сербських спецслужб [16, Арк. 38–75].

Він же 17 липня 1912 р. повідомив Харківське ГЖУ про діяльність Стефана Вовка і товариство "Титан", що знайшло драматичний розвиток вже у роки Першої світової війни [16, Арк. 52].

З його ж ініціативи харківськими жандармами були проведені фільтраційні заходи, в ході яких були взяті на облік іноземні військовозобов'язані, встановлювалися іноземці, що підозрювалися у військовому шпигунстві. Іншою категорією були мандрівні антиквари, котрі могли вільно переміщатися країною, скуповуючи як речі, так і документи, не викликаючи жодних підозрінь. Показово, що у відповідному інформуванні категорично стверджується, що за їх допомоги австрійці вже отримали цінні документи [16, Арк. 66].

Ще однією категорією, на яку слід було звертати увагу, були дезертири з австрійської армії. Адже серед них могли бути особи, що під прикриттям дезертирства мали намір легалізуватися в Росії. Досить часто доводилось мати справу з аферистами. Так, у ході перевірочних заходів було затримано невідомого, котрий назвався німецьким солдатом Григорієм Плейшером. Після цього він був заарештований. Та при повторному опитуванні він вже назвався селянином Харківської губернії Єгором Вербіновим [17, Арк. 6, 11].

У свою чергу, і харківські жандарми, перевіряючи тих чи інших осіб за підозрою у шпигунстві, в обов'язковому порядку надсилали запити до Бєлєвцова, котрий відповідав про наявність чи відсутність у нього компрометуючих матеріалів на цих осіб. Наприклад, такою була процедура при перевірці одного із затриманих, який малював Харківський вокзал. Оскільки компрометуючих матеріалів ні у жандармів, ні у контррозвідників не було, а управління залізниць дало відгук, що у легальній "Схемі залізниць Російської імперії" були більш точні плани, справу було припинено і передано для прийняття висновку Харківському губернатору 10 червня 1913 року [22, Арк. 1, 54].

Однак ця картина не була такою вже ідилічною. Дивне повідомлення було отримане 3 лютого 1913 року від помічника начальника Харківського ГЖУ по району. Той, у свою чергу, передав побажання Південно-Східного РОО, котре просило у випадку інформування повітовою поліцією про прибуття австрійських підданих, встановлювати за такими особами негласний нагляд та перевіряти усю їх діяльність. Результати ж слід було безпосередньо передавати до Києва підполковнику Бєлєвцову, оминаючи ГЖУ. Це при тому, що сам генерал-майор Риковський наголошував підлеглим на необхідності інформування щодо отриманих оперативних матеріалів тих оперативних підрозділів, котрих вони стосувались [20, Арк. 21; 23, Арк. 14].

У будь-якому випадку, будучи основним органом державної безпеки Російської імперії на території колишньої Слобідської України, Харківське ГЖУ не втратило свого статусу і після створення спеціалізованих органів контррозвідки. За жандармами залишилась уся процесуальна робота. Зрештою на Харківщині вони здійснювали і оперативні заходи, практично нівелюючи залежний статус ГЖУ від військової контррозвідки у цьому питанні.

Контррозвідувальна діяльність тут стала набувати системних ознак, а діяльність ГЖУ не лише суттєво впливала на соціально-економічні, громадсько-політичні процеси, але й яскраво відображала специфіку розвитку місцевого управління в Російській імперії в цей період.

Невдовзі у діяльності харківських жандармів відбулись нові кардинальні зміни, обумовлені початком Першої світової війни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Чумак В.В.* Теоретико-правовий аналіз понять "національна безпека" і "державна безпека" / В.В. Чумак, Б.В. Бернадський // Правничий вісник Університету "КРОК". – Вип. 20. – К., 2014. – С. 95–103.

2. *Ярмиш О.Н.* Каральний апарат самодержавства в Україні в кінці XIX – на початку XX ст. / О.Н. Ярмиш. – Х. : Консум, 2001. – 288 с.

3. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр. 3545.

4. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр. 4625.

5. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 308. – Оп. 1. – Спр. 3.

6. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр. 439.

7. *Головко О.М.* Адміністративні органи в губернському місті Російської імперії на початку XX століття (на прикладі м. Харкова) / О.М. Головко // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 220–226 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/ejournals/ FP/ 2011-1/11gomnpx.pdf. – С. 224–225.

8. *Мартынов А.П.* Моя служба в Отдельном корпусе жандармов // "Охранка": Воспоминания руководителей охранных отделений / А.П. Мартынов ; вступ. статья, подгот. текста и коммент. З.И. Перегудовой. – Т.1.– М. : Новое литературное обозрение, 2004. – С. 29–408.

9. *Ботвінкін О.В.* Історія охорони державної таємниці в Україні / О.В. Ботвінкін, В.М. Шлапаченко, В.П. Ворожко та ін. – К. : Науково-видавничий відділ НА СБ України, 2008. – 155 с.

10. *Старков Б.* Охотники на шпионов. Контрразведка Российской империи 1900–1914 / Б. Старков. – СПб. : Питер, 2006. – 304 с.

11. *Бернадський Б.В.* Функції спецслужб та основні напрями контррозвідувального захисту державних інтересів у Російській імперії на початку XX століття / Б.В. Бернадський // Правничий вісник Університету "КРОК". – Вип. 16. – К., 2013. – С. 11–20.

12. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр. 2305.

13. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 307. – Оп. 2. – Спр. 3.

14. *Колесник В.* Революційна українська партія : під наглядом таємної поліції Російської імперії / В. Колесник, В. Соболєв // Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка : Історія. – 2006. – № 85–86. – С. 10–14.

15. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр. 3720.

16. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр. 3775.

17. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр. 4323.

18. Філерська служба в Російській імперії : Документи та матеріали (друга половина XIX ст. – 1917 р.) : / Відп. ред. О.Н. Ярмиш, В.М. Чисніков ; авт.-упоряд. В.М. Чисніков ; упоряд. Т.О. Проценко, С.Г. Лаптєв. Державний науково-дослідний інститут МВС України. – К. : "МП Леся", 2010. – 656 с.

19. *Ченцов В.* Політичний розшук у царській Росії. Жандармерія і охранка / В.Ченцов // З архівів ВУЧК-ГПУ-НКВД-КГБ. – 2001. – № 2. – С. 5–280.

20. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 307. – Оп. 2. – Спр. 3.

21. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр. 4062.

22. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 336. – Оп. 1. – Спр. 4063.

23. ЦДІА України у м. Києві. – Ф. 307. – Оп. 2. – Спр. 4.

Отримано 13.11.2015

ДО НОМЕРУ

УДК 347.73 : 364.05

О.С. Бухтіяров,
здобувач КиМУ

ПОНЯТТЯ "СОЦІАЛЬНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ" ЯК ОБ'ЄКТ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ

Автор статті досліджує різні наукові підходи до визначення поняття "соціальне забезпечення" та "соціальний захист" на різних етапах в СРСР та в Україні. На підставі аналізу доктринальних підходів до співвідношення зазначених понять, міжнародного та національного законодавства, визначено, що поняття "соціальне забезпечення" у значенні комплексу державних заходів із забезпечення соціальних прав населення на сучасному етапі в Україні втратило своє значення та відбувся перехід від системи соціального забезпечення до системи соціального захисту, притаманний розвиненим зарубіжним країнам Європи та Америки. У результаті проведеного дослідження сформульовано розмежування понять "соціальний захист" і "соціальне забезпечення" та поняття "соціальне забезпечення" як об'єкт бюджетного фінансування.

Ключові слова: *соціальне забезпечення, соціальний захист, соціальні ризики, фінансування.*

Автор статьи исследует различные научные подходы к определению понятия "социальное обеспечение" и "социальная защита" на разных этапах в СССР и в Украине. На основании анализа доктринальных подходов к соотношению указанных понятий, международного и национального законодательства определено, что понятие "социальное обеспечение" в значении комплекса государственных мероприятий по обеспечению социальных прав населения на современном этапе в Украине потеряло свое значение и состоялся переход от системы социального обеспечения к системе социальной защиты, присущий развитым зарубежным странам Европы и Америки. В результате проведенного исследования сформулированы разграничения понятий "социальная защита", "социальное обеспечение" и "социальное обеспечение" как объект бюджетного финансирования.

Ключевые слова: *социальное обеспечение, социальная защита, социальные риски, финансирование.*

The author studies the different scientific approaches to the definition of "social security" and "social protection" at different stages in the USSR and in Ukraine. On the basis of an analysis of doctrinal approaches to the relation of these concepts, international and national legislation it is determined that the term "social security" within the meaning of the complex of state measures to ensure the social rights of the population at present has lost its importance in Ukraine and took the transition from the social security system to the social system of the protection inherent in the developed countries of Europe and America. The study formulated the distinction between "social protection", "social security" and "social security" as the object of budgetary financing

Keywords: *social security, social protection, social risks, financing.*

У ст. 1 Конституції України проголошено, що Україна є соціальною державою [1]. Як вірно визначає Н.Б. Болотіна, основним критерієм визначення соціальності держави є фінансування нею сфери соціального забезпечення власних громадян

[2, с. 38]. Проте єдиного, сталого визначення поняття соціального забезпечення як об'єкта фінансування в сучасній правовій системі України не існує. У Бюджетному кодексі України (надалі – БК України) від 08.07.2010 № 2456-VI [3] у п. 9 ст. 87, п. 4 ст. 89, п. 3 ст. 91 закріплюється, що до видатків, які здійснюються з Державного бюджету України, районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються/не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, при цьому дефініцій зазначених понять у БК України не надається – законодавець відразу переходить до перерахування видів видатків, які спрямовуються на соціальну сферу (на виплату пенсій, на державні програми соціальної допомоги, на державну підтримку тощо). Причиною цього є відсутність чіткого визначення поняття "соціальне забезпечення" в нормативно-правових актах України.

Одним з перших нормативних актів, у яких закріплювалося поняття "соціальне забезпечення", була Концепція соціального забезпечення населення України, схвалена Постановою Верховної Ради України від 21.1.1993 № 3758-XII, у якій як основні аспекти соціального забезпечення визначалися: реалізація прав громадян на працю і на допомогу з безробіття; оплата праці та мінімальний розмір заробітної плати; підтримання життєвого рівня населення шляхом перегляду мінімальних розмірів основних соціальних гарантій в умовах зростання цін на споживчі товари і послуги; надання державної допомоги, пільг та інших видів соціальної підтримки малозабезпеченим громадянам і сім'ям, які виховують дітей; матеріальне забезпечення у разі досягнення пенсійного віку, тимчасової чи постійної втрати працездатності, втрати годувальника тощо [4]. Проте в Конституції України від 28.06.1996 замість поняття "соціальне забезпечення" вже використано термін "соціальний захист": у ст. 46 визначалося, що громадяни мають право на соціальний захист, який включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом [1]. Отже, законодавець в Основному Законі використав термін "соціальний захист" у значенні, яке традиційно визначалося як соціальне забезпечення. Як наслідок, у науковій площині виникла дискусія щодо співвідношення зазначених термінів, внаслідок якої утворилося три наукових позиції з цього питання: 1) поняття "соціальне забезпечення" та "соціальний захист" є тотожними (І.С. Ярошенко, І.М. Сирота, О.М. Старшинов, Н.М. Симонова та ін.); 2) зміст категорії "соціальне забезпечення" є ширшим за зміст поняття "соцільний захист" (П. Рабінович, О. Панкевич та ін.); 3) категорія "соціальний захист" є загальним поняттям, складовою якого соціальне забезпечення, тобто зазначені поняття співвідносяться як частина з цілим (П.Д. Пилипенко, Л.Ю. Малюга, О.П. Сайнецький, Л.О. Шапенко та інші). Т.К. Мироновою висловлена думка, що поняття "соціальне забезпечення" є атавізмом, який був притаманний радянському праву, в той час як на сучасному етапі правова наука віддає перевагу поняттю "соціальний захист", яке прийшло йому на заміну [5, с. 111]. Відсутність однозначного підходу до визначення категорії "соціальне забезпечення" та його співвідношення ускладнює визначення поняття "соціальне забезпечення" як об'єкт фінансування. Отже, для формулювання поняття "соціальне забезпечення" як об'єкта бюджетного фінансування необхідно дослідити генезис категорії "соціальне забезпечення" та його співвідношення з поняттям "соціальний захист".

На початку XX ст. серед науковців, які обстоювали позицію необхідності розвитку соціального захисту (К. Безметов, В. Гагін, С. Гогель, А. Кудрявецева

та ін.), значний розвиток отримала теорія "соціальних ризиків", яка полягала в тому, що відновлювально-компенсаційна функція суспільства у випадку травматизму, безробіття, втрати здоров'я, непрацездатності конкретної особи (тобто у випадку ризику втрати заробітку) повинна забезпечуватися шляхом соціального страхування, яке пропонувалося ввести для покращання становища населення, особливо робочого класу [6, с. 5]. Німеччина була однією з перших країн Європи, у якій ще за часів Бісмарка, у відповідь на зростання політичних вимог робочого класу, було запроваджено систему соціального забезпечення. Першою "ластівкою" стала система медичного страхування (з'явилася в 1883 році), потім було введено страхування від нещасних випадків (у 1884 році), а страхування від непрацездатності і старості було запроваджено в 1889 р. [7].

У Російській імперії наприкінці XIX ст. розпочалося опанування систем соціального страхування за прикладом Бісмарка на великих заводах і фабриках, фінансування яких здійснювалося за рахунок власників цих підприємств, але на практиці воно отримувало реалізацію у мінімальних розмірах. За визначенням С.Г. Кара-Мурзи, саме відсутність необхідного соціального забезпечення стала вагомим засобом ідеологічного впливу на свідомість мас у передреволюційні часи [8, с. 37]. При тому, що у теоретичній площині революціонерами сформувалася "більшовистська модель соціального захисту", яка полягала в тому, що всі витрати на страхування від соціальних ризиків повинні покладатися на державу, яка фактично являла собою не страхування, а модель соціального забезпечення з державного бюджету [9, с. 84].

Радянські ідеологи соціального забезпечення − М.А. Вігдорчик, З.Р. Тетерборн, В.Г. Яроцький, Л.В. Забєлін В.М. Дурденевський та ін., сформували позицію, що необхідність у соціальному захисті притаманна виключно капіталістичному суспільству, оскільки в соціалістичному суспільстві з часом сформуються такі умови, що потреба у такому захисті відпаде [10, с. 12; 11, с. 39]. Як відзначає В.В. Кижикіна, у цей період в СРСР поняття "соціальний захист" не існувало за ідеологічним підґрунтям, проте отримала активний розвиток парадигма соціального забезпечення, формування якої базувалося на організації взаємодопомоги за принципами централізації (страхування без внесків − Єдиний Загальноросійський фонд соціального забезпечення з 1919 р., Суспільний фонд споживання з 1960-х, створення єдиної системи пенсійного забезпечення) та державного управління соціальними ресурсами [9, с. 84]. Г.Н. Андрущак підкреслював, що в умовах жорсткого нормативного розподілу виробничого продукту в 60-ті роки XX ст. в СРСР було досягнуто вирівнювання доходів населення на рівні, що відповідав прожитковому мінімуму, створено розвинену соціальну сферу (пенсійне забезпечення, охорона материнства, дитинства тощо), яка відтворювала міцну державну адміністративну вертикаль механізмів збору та розподілу фінансових ресурсів, регламентувала соціальне забезпечення, основною ознакою якої було те, що основні напрями соціального захисту ініціювалися централізовано державою ("зверху") і були безоплатними для її користувачів [12, с. 86].

А.Ю. Стопчак підкреслює, що соціальне забезпечення в СРСР на той час слугувало орієнтиром соціальної спрямованості державного управління в капіталістичних країнах [13, с. 61]. Не можна однозначно погодитися з цим твердженням, оскільки соціальну орієнтованість політики багатьох зарубіжних країн після II Світової війни обумовили соціально-економічні події, що вимагали державного втручання в забезпечення суспільної стабільності та розвиток міжнародного законодавства, насамперед, прийняття 10.12.1948 Загальної декларації прав людини, у ст. 22 якої зазначалося, що "...кожна людина, як член суспільства,

має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях за допомогою національних зусиль і міжнародного співробітництва та відповідно до структури і ресурсів кожної держави" [14]. Прийняття вказаного нормативного акту спричинило бурхливий розвиток міжнародного законодавства за цим напрямом: 04.06.1952 Міжнародною організацією праці було розроблено Конвенцію "Про мінімальні норми соціального забезпечення" № 102, у якій закріплювалися мінімальні норми періодичних виплат у випадку хворобливого стану, вагітності, пологів та їхніх наслідків, у зв'язку з інвалідністю, хворобою, втратою годувальника, безробіттям, по старості, у разі трудового каліцтва або професійного захворювання, сімейних виплат [15]; 18.10.1961 було прийнято Європейську соціальну хартію, у ст. 12 якої закріплювалося, що з метою ефективного здійснення права на соціальне забезпечення необхідно започаткувати систему такого соціального або підтримувати її функціонування на задовільному рівні та докладати зусиль для поступового піднесення системи соціального забезпечення на більш високий рівень тощо [16]; 16.04.1964 було прийнято Європейський кодекс соціального забезпечення, у якому закріплювалися основні аспекти соціального забезпечення (медична допомога, допомога по хворобі, допомога по безробіттю, допомога по старості, допомога в разі виробничої травми, допомога сім'ям із дітьми, допомога по вагітності та пологах, допомога по інвалідності, допомога в разі смерті годувальника) та визначався порядок їх надання [17]; 16.12.1966 було прийнято Міжнародний пакт про економічні соціальні і культурні права, у ст. 9 якого передбачалося, що держави, які беруть участь у цьому Пакті, визнають право кожної людини на соціальне забезпечення, включаючи соціальне страхування [18]; 09.12.1989 було відкрито для підписання Хартію Співтовариства про основні соціальні права працівників, де як одне з основних було визначено право на соціальний захист [19].

Розвиток міжнародного законодавства обумовив напрями розвитку законодавства в країнах Європи та США, де ідеї соціального захисту як комплексу заходів щодо боротьби з бідністю, фінансової підтримки інвалідів, безробітних, сімей з дітьми, людей похилого віку та інших категорій осіб, які з об'єктивних причин не можуть забезпечити гідне власне існування, стали провідними у внутрішній політиці цих країн, обумовили подальший генезис національного та міжнародного законодавства. Основним досягненням на цьому етапі в еволюції системи соціального захисту у визначених країнах було підвищення ролі держави у формуванні системи охорони праці, соціального страхування і допомоги, охорони здоров'я та професійної освіти тощо (ідеї У. Бевериджа, Л. Ерхарда, Дж. Кейнса та ін.) [9, с. 82]. Проте, на відміну від СРСР, де система соціального забезпечення являла собою фактичне бюджетне фінансування основних аспектів соціальної сфери, в європейських країнах формувалася система соціального захисту, тобто система спрямована не лише на фінансування з державного бюджету соціальних ризиків, але й на сприяння реалізації прав і свобод (шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій), охорону прав і свобод людини (шляхом вжиття заходів, спрямованих на запобігання порушенню прав і свобод людини) та захист таких прав (шляхом відновлення порушеного стану, притягнення порушників до відповідальності) [20, с. 61–63].

Ратифікація СРСР Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права в 1973 р. [21] змінило доктринальний підхід до питань соціального забезпечення серед радянських науковців. На початку 80-х років набуває вагомості теорія "соціального

фактору", обґрунтована В.Ш. Шайхатдіновим, зміст якої полягає в тому, що система соціального забезпечення повинна бути спрямована не лише на стимулювання працівників, але й на забезпечення рівня доходів для інших членів суспільства в період хвороби і при виході на пенсію, не нижчого, ніж рівень доходів працівників, які вони отримують за працю [22, с. 8]. Автором було сформульовано такі ознаки соціального забезпечення: 1) це система соціальних відносин, пов'язаних з виплатами; 2) виплати здійснюються з централізованих державних фондів; 3) централізовані державні фонди формуються за рахунок суспільства; 4) виплати здійснюються шляхом індивідуального розподілу для забезпечення життєвих потреб певних осіб; 5) виплати надаються замість оплати за працю, навзамін чи на доповнення до неї у визначених законодавством випадках; 6) нарахування виплат здійснюється як безеквівалентно, так і з урахуванням певних обставин (індивідуального трудового внеску осіб або соціального фактору) [22, с. 9].

У 90-ті роки в СРСР поряд із суттєвими змінами у соціально-економічній сфері держави змінюється підхід і до визначення поняття "соціальне забезпечення", обумовленого відмовою від фінансування всіх аспектів соціального забезпечення виключно з державного бюджету, фактично таким чином нівелюється монопольне значення держави у фінансуванні соціальної сфери. Постановою Ради Міністрів СРСР та ВЦСПС від 15 серпня 1990 р. № 818 було утворено самостійно фінансово-банківську систему, яка здійснювала державне управління фінансами пенсійного забезпечення – Пенсійний фонд СРСР, завданням якого було акумулювання коштів за рахунок загальнообов'язкових страхових внесків підприємств, установ, організацій і окремих громадян та виплата внесків, що призначалися для пенсійного забезпечення та виплати пенсій відповідно до законів СРСР "Про пенсійне забезпечення громадян СРСР", "Про пенсійне забезпечення військослужбовців", а також виплати на дітей; здійснення розширеного відтворення коштів на основі принципу самофінансування, участь у фінансуванні республіканських та регіональних програм із соціальної підтримки пенсіонерів, інвалідів та інших категорій громадян [23].

Отже, на останньому етапі існування СРСР соціальне забезпечення було суперечливим та складним, оскільки являло собою комплекс спеціальних соціально-економічних заходів щодо виплат зі спеціального фонду, кошти в якому акумулювалися за рахунок загальнообов'язкових страхових внесків (Пенсійного фонду СРСР), соціальних пенсій особам похилого віку, особам, що втратили працездатність (як тимчасово, так і постійно), та виплат сім'ям з дітьми з державного бюджету. Згодом постала необхідність у застосуванні нових, невластивих системі соціального забезпечення, інструментів соціального захисту – талонів, натуральної допомоги сім'ям з дітьми тощо [24, с. 56]. Як слушно зазначає В.В. Кижикина, саме в цей період система соціального забезпечення, що була сформована в СРСР, розпочала своє перетворення на систему соціального захисту в нових країнах, що сформувалися на руїнах радянської держави, в країнах з перехідною, а потім ринковою економікою [9, с. 85].

Тобто поняття "соціальне забезпечення" у значенні комплексу державних заходів із забезпечення соціальних прав населення на сучасному етапі в Україні втратило своє значення. Із прийняттям Конституції України відбувся перехід від системи соціального забезпечення до системи соціального захисту, притаманний розвиненим зарубіжним країнам Європи та Америки, який включає в себе не лише бюджетне фінансування утримання певних категорій громадян у випадку настання соціальних ризиків, але й комплекс організаційно-правових та соціально-економічних заходів, метою яких є створення для працездатних фізичних осіб

належних умов для забезпечення їх основних прав і свобод, що гарантуються Конституцією та гарантування забезпечення громадян, які потребують соціальної допомоги.

Таким чином, підтримуємо позицію, що поняття "соціальний захист" є загальним поняттям, складовою якого є соціальне забезпечення, тобто зазначені поняття співвідносяться як частина й ціле. Виходячи з цього, соціальне забезпечення можна визначити як систему соціальних відносин, пов'язаних з виплатами з централізованих державних бюджетів для окремих осіб, або груп осіб, які потребують соціальної допомоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. *Болотіна Н.Б.* Право людини на соціальне забезпечення : проблема термінів і понять / Н.Б. Болотіна // Право України. – 2000. – № 4. – С. 37–39.

3. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.

4. Концепція соціального забезпечення населення України : Постанова Верховної Ради України від 21 грудня 1993 р. № 3758-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3758-12.

5. *Миронова Т.К.* К вопросу об определении понятия "социальная защита" (правовой аспект) / Т.К. Миронова // Трудовое право. – 2008. – № 3. – С. 111–115.

6. *Вигдорчук Н.А.* Социальное страхование. Систематическое изложение истории, организации и всех форм социального обеспечения / Н.А. Вигдорчук. – Спб. : Практическая медицина (В.С. Эттингеръ), 1912. – 302 с.

7. *Schmid G.* Machen Institutionen einen Unterschied? Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich / G. Schmid, B. Reissert // Staatstdtigkeit – International und historisch vergleichende Analysen. – Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988. – 397 p.

8. *Кара-Мурза С.Г.* Советская цивилизция. Книга первая. От начала Великой Победы / С.Г. Кара-Мурза. – М. : ЭКСМО-ПРЕСС, 2002. – 640 с.

9. *Кижикина В.В.* Эволюция системы социальной защиты населения в России (сравнение со странами Европы) / В.В. Кижикина // Вестник Томского государственно университета. – 2013. – № 3. – С. 80–94.

10. *Забелин Л.В.* Теория социального обеспечения / Л.В. Забелин. – М. : Издание ВЦСПС, 1924. – 122 с.

11. *Дурденевский В.Н.* Лекции по праву социальной культуры / В.Н. Дурденевский. – М. : Госиздат, 1929. – 327 с.

12. *Андрущак Г.Н.* Уровень жизни населения в России в 1899–2009 годах / Г.Н. Андрущак // доклад на XII Международной научн. конф. по проблемам развития экономики и общества (г. Москва, 5–7 апреля 2011 г.). – С. 45–49.

13. *Стопчак А.Ю.* Історичні аспекти виникнення та еволюції соціального захисту населення України / А.Ю. Стопчак // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 1. – Т. 1. – С. 60–64.

14. Всеобщая декларация прав человека : принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

15. Про мінімальні норми соціального забезпечення : Конвенція Міжнародної організації праці № 102 від 4 червня 1952 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_011/page2.

16. Європейська соціальна хартія : від 18 жовтня 1961 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 51. – Ст. 364.

17. Європейський кодекс соціального забезпечення : від 16 квітня 1964 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_329/page2.

18. Міжнародний пакт про економічні соціальні і культурні права : від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

19. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників : від 9 грудня 1989 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_044.

20. *Рабінович П.* Природне право: діалектика приватного й публічного / П. Рабінович, О. Панкевич // Право України. – 2004. – № 9. – С. 61–63.

21. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права : Указ Президії Верховної Ради України від 19.10.1973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2148-08.

22. *Шайхатдинов В.Ш.* Теоретические проблемы советского права соціального обеспечения / В.Ш. Шайхатдинов. – Свердловск : Изд-во Уралького университета, 1986. – 156 с.

23. Про Пенсійний фонд СРСР : постанова Ради Міністрів СРСР та ВЦСПС від 15 серпня 1990 р. № 818 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_39059.html.

24. *Баранник Л.Б.* Фінансовий механізм системи соціального захисту населення України: проблеми становлення та перспективи розвитку : монографія / Л.Б. Бараник. – Дніпропетровськ : Дніпропетр. держ. фін. академія, 2012. – 496 с.

Отримано 2.12.2015

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOKHORONA

SCIENCE JOURNAL

Редакційна група:
Алєксєєва О.В.,
Якубчик Т.В.

Комп'ютерна верстка:
Мухіна Т.М.

Issuing Editor
Onishchenko S.M.

Editorial Group
Alieksieieva O.V. (English interpreter)
Yakubchik T.V.

Makeup
Mukhina T.M.

Підписано до друку 29.12.2015.
Формат 60x80 $^{1}/_{8}$. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.
Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 8,2.
Наклад 100. Зам.

Видавець ФОП Озеров Г.В.
м. Харків, вул. Університетська, 3, кв. 9.
Свідоцтво про державну реєстрацію
№ 818604 від 02.03.2000.