

SALUS POPULI SUPREMA LEX ESTO!

Нехай благо народу буде найвищим законом!

Цицерон

НАУКА І ПРАВООХОРОНА №4(34), 2016

Засновано 2007 року

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

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

**Зареєстровано
Міністерством
юстиції України**
Свідectво про державну
реєстрацію друкованого
засобу масової інформації:
серія KB
№ 13082-1966P
від 21.08.2007

**Рекомендовано
до друку** Вченою радою
Державного науково-
дослідного інституту
МВС України
(протокол
від 07.12.2016 № 6)

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

Наукова рада:

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

Редакційна колегія:

Головний редактор

доктор юридичних наук В.О. КРИВОЛАПЧУК

Заступник головного редактора

доктор юридичних наук А.А. МУЗИКА

Відповідальний секретар

кандидат юридичних наук Т.А. ПЛУГАТАР

д.ю.н. А.І. АЛІЄВ,
д.п.н. В.І. БАРКО,
д.ю.н. Ю.В. БАУЛІН,
д.ю.н. Н.А. БЕРЛАЧ,
д.ю.н. В.Т. БІЛОУС,
д.ф.н. В.Д. БОНДАРЕНКО,
д.ю.н. В.І. БОРИСОВ,
д.ю.н. О.М. БУХАНЕВИЧ,
д.ю.н. І.П. ГОЛОСНІЧЕНКО,
д.ю.н. В.К. ГРИЩУК,
д.ю.н. А.Д. ГУЛІЄВ,
д.ю.н. С.М. ГУСАРОВ,
д.ю.н. О.Ф. ДОЛЖЕНКОВ,
д.ю.н. В.О. ЗАРОСИЛО,
д.ю.н. А.В. ІЩЕНКО,
д.ю.н. А.М. КИСЛИЙ,
д.ю.н. О.Є. КОРИСТІН,
д.ю.н. О.М. КОСТЕНКО,
д.ю.н. О.Г. КУЛИК,

д.ю.н. О.М. ЛИТВАК,
д.ю.н. О.А. МАРТИНЕНКО,
д.е.н. С.Г. МІЩЕНКО,
д.ю.н. В.О. НАВРОЦЬКИЙ,
д.ю.н. В.Г. ПИЛИПЧУК,
д.ю.н. В.М. ПОПОВИЧ,
д.ю.н. В.О. РЯДІНСЬКА,
д.ю.н. Є.Л. СТРЕЛЬЦОВ,
д.ю.н. В.П. ТИХИЙ,
д.і.н. В.В. ТКАЧЕНКО,
д.ю.н. В.О. ТУЛЯКОВ,
д.ю.н. М.І. ХАВРОНЮК,
д.ю.н. І.М. ШОПІНА,
д.ю.н. М.Є. ШУМИЛО,
д.ю.н. О.Н. ЯРМИШ,
к.ю.н. П.П. АНДРУШКО,
к.ю.н. М.М. КЛЮЄВ,
к.ю.н. І.В. ОПРИШКО,
к.ю.н. В.М. ЮРЧЕНКО

Засновник і видавець

© Державний науково-дослідний інститут МВС
України

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

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

Київ 2016

З М І С Т**РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

Криволапчук В.О., Будзинський М.П. Поняття та сутність кадрового забезпечення Національної поліції України	5
Бойко І.В. Основні критерії системи оцінки ефективності діяльності дільничних офіцерів поліції	12
Бочек О.І. Зарубіжний досвід застосування поліцейських заходів примусу	22
Клименко В.М. Зарубіжний досвід організації підготовки поліцейських та його імплементація в Україні	29

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ПОДАТКОВЕ ПРАВО.
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО**

Проценко Т.О. Забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні	37
Смерницький Д.В. Науково-технічна експертиза у сфері науково-технічної діяльності: правове забезпечення	45
Белінська Я.Ю. Сутність взаємодії господарських судів з державними органами	55
Ващук Н.Ф. Генезис адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості України	60
Зверев А. Нормативно-правове забезпечення олімпійського спорту	69
Костенко Ю.О. Податкова реформа: деякі аспекти адміністрування податків та зборів	76
Плугатар Т.А., Катаєва Е.В. Напрями вдосконалення правового регулювання юрисдикції адміністративних судів України	82
Нефьодов С.В. Державні гарантії: особливості правового регулювання (за законодавством України)	90
Рогач Л.І. Питання співвідношення понять “адміністративно-правова охорона” та “захист”	95
Суховетрук І.І. Особливості правового статусу правоохоронних органів України як суб’єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності	101
Циганов О.Г. Основні принципи діяльності органів публічної влади України щодо забезпечення розвитку сфери надання адміністративних послуг	110

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

Федотова Г.В. Проблемні питання відповідальності за кримінальні проступки	118
Користін О.Є., Свиридюк Н.П. Оцінювання ризиків організованої злочинності	127
Кулик О.Г. Проблема латентної злочинності та її кримінологічне значення	132
Попович В.М. Термінологія з проблем тінізації та детінізації суспільних відносин: етимологічні, праксеологічні та методологічні основи її формування	138
Ткаченко В.В., Кирієнко О.Ю. Кримінальна та адміністративно-правова відповідальність за порушення норм цензури в Російській імперії	146
Близнак І.Л., Заблоцька О.Ю. Організація роботи підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України з виявлення злочинів та інших правопорушень, які вчиняються у процесі виробництва засобів захисту рослин	156

Горох О.П. Чи є законним звільнення від покарання з підстав, не передбачених Кримінальним кодексом України?	163
Довгаль М.В. Основні напрями вдосконалення спеціально-кримінологічного запобігання насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади	169
Наскалов О.В. Деякі аспекти взаємодії підрозділів Національної поліції України під час розслідування злочинів, пов'язаних із вибухами	175
Наумова О.С. Кримінально-правова характеристика суспільно небезпечних наслідків як кваліфікуючих ознак злочинів проти волі особи	182
Ониськів А.М. Ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом: аналіз судової практики	190
Оцел В.В. Результати вивчення вироків загальних судів України за злочини, вчинені організованими злочинними групами	197
Сахарова О.Б., Заблоцька О.Ю. Проблема незаконного видобування бурштину в Україні: шляхи вирішення (кримінологічний аспект)	207
Свірін М.О., Коцюбинська Ю.М. Стан та особливості запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом у сучасних умовах	214
Толочко Г.В. Оцінка працівниками поліції динаміки злочинності та діяльність поліції по боротьбі з нею	223
Филь Р.С. Загальна характеристика злочинів проти права на об'єкти промислової власності в Україні	229

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Барко В.І., Кирієнко Л.А. Методи та технології реадптації працівників Національної поліції України – учасників АТО	236
Бабенко В.Г., Остапович В.П. Професійно-психологічна підготовка персоналу Національної поліції України: перспективи розвитку	246
Pohorila N.B., Bova A.A. Impact of life strategies of school graduates, success at school and their parental resources on children's aspirations in Ukraine and Georgia	254
Остапович В.П. Правовий аналіз проектів законів України з питань проведення опитувань із використанням поліграфа	265

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

Стадник Р.І. Джерела права: методологія дослідження	270
--	-----

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

Маммедова Гюнай Ч. Юридические основы азербайджанской модели экономического развития в Конституции Республики	280
Мамишов Г.Г. Временные или условные санитарные и фитосанитарные меры, применяемые странами-членами ВТО	288

СІМЕЙНЕ ПРАВО

Алексеева О.В. Правові аспекти материнства й батьківства в Україні	299
---	-----

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ

До друку приймаються статті, що відповідають вимогам ВАК і мають такі необхідні елементи: постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями; аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується стаття; формулювання цілей статті (постановка завдання); виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням наукових результатів; висновки і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Рукопис статті подається в друкованому та електронному вигляді. На початку статті у лівому верхньому куті необхідно вказати індекс УДК. У правому куті зазначають повністю прізвище, ім'я та по батькові автора, його посаду, науковий ступінь, вчене звання, контактний телефон. Рукопис має бути підписаний та датований автором.

Обсяг статті – до 12 сторінок формату А4. Розміри полів: ліве – 30 мм, праве – 10 мм, верхнє та нижнє – 20 мм, до 30 рядків на сторінці.

Текст статті слід набирати за допомогою редактора Microsoft Word 7.0 або 8.0. Шрифт – Times New Roman, через інтервал 1,5, кегль – 14 пт.

Назва статті має бути короткою (5–9 слів), адекватно відображати її зміст, відповідати суті досліджуваної наукової проблеми. При цьому слід уникати назв, що починаються зі слів: “Дослідження питання...”, “Деякі питання...”, “Проблеми...”, “Шляхи...”, в яких не відбито достатньою мірою суть проблеми.

Анотації та ключові слова (українською, російською та англійською мовами) набирати курсивом. Виклад матеріалу в анотації має бути стислим і точним (до 40 слів). Слід застосовувати синтаксичні конструкції безособового речення, наприклад: “Досліджено...”, “Розглянуто...”, “Установлено...” (наприклад, “Досліджено генетичні мінливості...”, “Отримано задовільні результати...”)

Цитати подавати мовою публікації й обов'язково супроводжувати їх посиланнями на джерело і конкретну сторінку. Автор статті відповідає за точність цитованого в рукописі тексту.

На всі рисунки й таблиці слід давати посилання в тексті. Рисунки мають супроводжуватися підписами, а таблиці повинні мати заголовки.

Рисунки (фото) слід подавати в програмах Adobe Illustrator або Photoshop і виконувати у векторній графіці. Їх розмір треба узгодити з форматом видання і подати до редакції у вигляді окремих файлів. У назвах файлів використовуйте латинські літери або цифри, що відповідають нумерації рисунків згідно з порядком їх відтворення у виданні.

Формули, якщо це можливо, слід набирати у режимі набору тексту з використанням команд “верхній і нижній індекси, вставка символу”, при цьому всі математичні знаки відділяються інтервалом, наприклад: $a^2 + b^2 = c$. Складні формули потрібно набирати за допомогою додатка Microsoft Equation 3.0 (формульний редактор).

Автори мають дотримуватися правильної галузевої термінології (див. держстандарти).

Терміни по всій роботі мають бути уніфікованими.

Між цифрами й назвами одиниць (грошових, метричних тощо) ставити нерозривний пробіл.

Скорочення грошових одиниць (грн), а також скорочення млн, млрд, метричні (т, ц, м, км тощо) писати без крапки.

Якщо в тексті є аббревіатури, їх слід подавати в дужках при першому згадуванні.

Варто гранично обмежити кількість виділень в тексті (курсив, напівжирний тощо).

Посилання в тексті подавати лише в квадратних дужках, наприклад [1], [1, с. 6]. Література, що наводиться наприкінці публікації у “Списку використаних джерел” повинна розташовуватися в порядку її згадування в тексті статті й бути оформленою відповідно до державного стандарту України ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 (з прикладами оформлення найуживаніших джерел можна ознайомитись у Бюлетені ВАК України № 5, 2009 або за електронною адресою http://www.mdau.mk.ua/vestnik/requirements_adds.doc).

До статті необхідно додати відповідно оформлений витяг з протоколу засідання наукового (науково-педагогічного) підрозділу (установи) про рекомендацію до друку, дві завірені рецензії (вимога не поширюється на докторів наук), а також акт експертної комісії з надання грифу обмеження (за потреби) про можливість відкритого опублікування.

Редакція має право робити скорочення й редакційні зміни.

У разі недодержання зазначених правил підготовки рукопису редакція залишає за собою право не розглядати його. Рукописи редакцією не повертаються.

РЕФОРМУВАННЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 351.741.007(477)

В.О. Криволапчук

доктор юридичних наук, професор,

М.П. Будзинський

здобувач ДНДІ МВС України

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті на основі вивчення позицій вчених, а також наукового аналізу змісту, характеру і природи категорій “забезпечення” та “кадри” з’ясовується сутність поняття “кадрове забезпечення”. Визначається адміністративно-правовий статус Національної поліції України та формулюється авторське визначення поняття “кадрове забезпечення Національної поліції України”.

Ключові слова: забезпечення, кадри, кадрове забезпечення, Національна поліція України, адміністративно-правовий статус.

В статье на основе изучения позиций ученых, а также научного анализа сущности, характера и природы категорий “обеспечение” и “кадры” выясняется сущность понятия “кадровое обеспечение”. Определяется административно-правовой статус Национальной полиции Украины и формулируется авторское определение понятия “кадровое обеспечение Национальной полиции Украины”.

Ключевые слова: обеспечение, кадры, кадровое обеспечение, Национальная полиция Украины, административно-правовой статус.

In paper on the basis of studying the positions of scientists, as well as on the scientific analysis of the essence, character and nature of the concepts “software” and “frames” it is found out an essence of the concept of “staffing”. Administrative and legal status of the National Police of Ukraine is defined and the author’s definition of “staffing of the National Police of Ukraine” is formulated.

Keywords: support, personnel, staffing, the National Police of Ukraine, administrative-legal status.

Сучасні євроінтеграційні процеси, які останнім часом відбуваються в Україні, вимагають від усіх основних державно-правових інституцій запровадження нових принципів здійснення державної влади, а також швидкої адаптації до відповідних динамічних змін з метою імплементації європейських і міжнародних стандартів у свою діяльність. Через нестабільну соціально-економічну і політичну ситуацію у країні, посилення соціальної напруги та загострення конфліктів щодня зростають потреби суспільства в докорінних змінах роботи державних інституцій, зокрема правоохоронних органів, з метою ефективного забезпечення публічної безпеки й порядку, дотримання й захисту прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. У зв’язку з цим, після схвалення Стратегії розвитку ОВС України та Концепції першочергових заходів реформування системи МВС України [1]

фактично розпочалася активна фаза перетворення МВС України на правоохоронний багатопрофільний цивільний орган європейського зразка. Зокрема, було створено концептуально нове правоохоронне відомство із сервісними функціями на засадах прозорості, взаємодії з населенням та партнерства – Національну поліцію України, діяльність якої спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України.

Попри позитивні зрушення у сфері реформування системи МВС України, існує досить широке коло проблемних питань щодо діяльності новоствореного правоохоронного відомства, а саме: підвищення рівня злочинності, стрімке падіння рівня довіри населення до роботи поліції та численні події, пов'язані з неналежною роботою поліцейських, які викликали хвилю обурення та набули значного суспільного резонансу. Основою вирішення цих проблемних питань передовсім є вдосконалення кадрового забезпечення Національної поліції України, до якої висуваються якісно нові, обумовлені викликами часу, підвищені вимоги. Для встановлення особливостей кадрового забезпечення новоствореного правоохоронного відомства з метою надання пропозицій щодо його вдосконалення необхідно перш за все визначити поняття та сутність кадрового забезпечення Національної поліції України.

Слід зазначити, що останнім часом до проведення реформування системи МВС України та створення Національної поліції України спостерігалася активізація наукових досліджень щодо кадрового забезпечення безпосередньо органів внутрішніх справ. Значний внесок у дослідження окремих аспектів цієї проблематики зробили такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: В.Б. Авер'янов, С.О. Андренко, О.М. Артем'єв, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, В.І. Барко, В.М. Бесчастний, О.І. Ботов, В.М. Булавін, В.М. Вац, С.І. Гончаров, М.М. Дивак, Н.А. Дубина, С.Ф. Зибін, К.С. Ізбаш, Л.С. Кацалап, В.Я. Кікоть, А.М. Ключко, В.О. Кудря, М.П. Любар, Н.П. Матюхіна, В.М. Мельникович, А.А. Стародубцев, О.Н. Ярмиш та ін. Однак незважаючи на значну кількість наукових праць, які мають важливе теоретичне і практичне значення, дослідженню поняття та сутності кадрового забезпечення саме Національної поліції України як новоствореного правоохоронного органу після проведення реформування системи МВС майже не приділялося уваги. У працях зазначених науковців були висвітлені окремі аспекти кадрового забезпечення безпосередньо ОВС, та вони не враховували сучасний етап організаційних та законодавчих змін, які актуалізувалися у зв'язку з обранням нашою країною європейського напрямку свого розвитку. Вказане свідчить про актуальність статті, метою написання якої є визначення поняття та сутності кадрового забезпечення Національної поліції України.

З'ясування поняття та сутності “кадрового забезпечення Національної поліції України”, на нашу думку, повинно ґрунтуватися перш за все на розумінні значення поняття “кадрового забезпечення”, яке включає в себе дві складові – “забезпечення” та “кадри”.

За визначенням В.І. Даля, дефініція “забезпечення” пояснюється як “порятунок, даючи щось правильне; забезпечення усім необхідним, захист від збитків, недостачі, нужди, яка загрожує комусь” [2, с. 577]. У свою чергу, С.І. Ожегов констатує, що “забезпечити – зробити повністю можливим, дійсним, реально виконаним; захистити, оборонити” [3, с. 364]. Натомість, відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, “забезпечення” – це створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чогось; захист, охорона кого-, чого-небудь від небезпеки [4, с. 281]. Отже, як бачимо, у загальноприйнятому сенсі термін “забезпечення” означає надання (постачання) чогось або кимось в

достатній кількості; створення умов, охорону, захист чого-небудь від небезпеки; надання гарантій.

Як слушно зазначають І.Л. Гула [5, с. 504] та О.В. Негодченко [6, с. 504], поняття “забезпечення” в юридичній літературі застосовується досить часто, водночас чітке визначення цього поняття в юридичних джерелах відсутнє. Так, Юридична енциклопедія містить тільки роз’яснення таких термінів, як “забезпечення доказів та забезпечення позову” або “забезпечення виконання зобов’язань”, проте не дає визначення забезпечення реалізації відповідного інституту (або галузі/сфери) чи діяльності [7, с. 444–445], а у Великому юридичному словнику визначення цього поняття взагалі відсутнє [8]. Як пише З.Д. Чуйко, термін “забезпечувати” має досить широке значення, котре трактується як “створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого, що-небудь від небезпеки” [9, с. 85]. У свою чергу, І.М. Гальперін поняття “забезпечення” визначає як створення матеріальних засобів, необхідних для діяльності, функціонування чого-небудь [10, с. 75]. З огляду на зазначене вище, ми підтримуємо позицію І.Л. Гули стосовно того, що забезпечення будь-якої відповідної сфери передбачає створення належних умов для її реалізації [5, с. 505].

Переходячи до аналізу змісту та сутності поняття “кадри”, варто зауважити, що термін “кадри” походить від французького “cadre” [11, с. 23], що в перекладі означає “рама”, “рамка”. До сучасного лексикону цей термін потрапив з латинської, що означав буквально “чотирикутник”. Саме в такій формі в минулому вивіщувався для широкого ознайомлення офіційний список працівників державних установ. Поступово відбувалося перенесення значення слова з рамки на документ, а з документа на його зміст. У першій половині XIX ст. слово “кадри” починає вживатися для позначення постійного штату військових “підрозділів”, що сприяло появі таких понять, як “кадрова армія”, “кадровий військовий”, “кадровик” [12, с. 185].

Великий тлумачний словник сучасної української мови містить тлумачення терміну “кадри” як основного складу працівників якої-небудь організації, підприємства, установи тощо [4, с. 409]. Термінологічний словник з управління персоналом ОВС поняття “кадри” також розглядає як основний склад працівників організації; усіх постійних працівників [13, с. 32]. Разом з цим, аналіз наукової літератури надав змогу зробити висновок, що серед науковців не сформувалося єдиної точки зору щодо визначення поняття “кадри”. Х.Х. Лойт як основоположне наводить енциклопедичне визначення поняття “кадрів” як соціально-економічного явища, що включає постійний (штатний) склад працівників, тобто працездатних громадян, що перебувають у трудових відносинах з державними установами, підприємствами з різними організаційно-правовими формами власності, мають певну професійну підготовку та володіють спеціальними знаннями, трудовими навичками і досвідом роботи в обраній сфері діяльності [14, с. 102]. Схожої думки дотримується й В.І. Огородніков, який під “кадрами” розуміє сукупність співробітників структурного підрозділу, що характеризується професійно-кваліфікованою, соціально-психологічною, статевою, віковою та іншими характеристиками. Тобто до кадрів він відносить співробітників, які володіють професійною здатністю до виконуваної діяльності, мають спеціальну підготовку [15, с. 25].

Водночас, на думку О.М. Бандурки, кадри (персонал) – це основний штатний склад працівників організації, які виконують різні організаційно-технологічні та виробничо-господарські функції, характеризуються перш за все чисельністю, зумовленою характером, масштабами, складністю, трудомісткістю виробничих процесів, рівнем їх механізації, автоматизації, комп’ютеризації [12, с. 185]. Разом

з цим, К.Ю. Забавіна вважає, що “кадри – це основа особистого фактора виробництва, вони є найбільш кваліфікованою та стабільною його частиною, створюють своєрідне ядро персоналу підприємств, галузей, регіонів, національної економіки та забезпечують ефективну господарську діяльність у довготривалій перспективі” [16, с. 16], В.О. Іваха робить висновок, що “кадри – це кваліфіковане об’єднання осіб, які володіють спеціальними знаннями, мають певну професійну підготовку, що реалізується у межах встановлених законодавством прав та обов’язків у відповідній сфері діяльності, за що систематично отримує заробітну плату” [17, с.15].

На нашу думку, під поняттям “кадри” слід розуміти певну сукупність осіб (працівників), які працюють на відповідних посадах в державних органах (зкладах, установах), а також підприємствах, установах, організаціях різних форм власності та виконують покладені на них обов’язки у відповідній сфері діяльності.

Аналіз теоретичних підходів до визначення понять “забезпечення” та “кадри” дає підстави зробити висновок, що кадрове забезпечення – це специфічна, нормативно закріплена діяльність спеціально уповноважених суб’єктів, спрямована на забезпечення державних органів (закладів, установ), а також підприємств, установ, організацій різних форм власності кваліфікованими кадрами з необхідним рівнем професійних та особистих якостей, здатними ефективно виконувати покладені на них обов’язки у відповідній сфері діяльності.

Для остаточного визначення поняття “кадрове забезпечення Національної поліції України” вважаємо доцільним з’ясувати також адміністративно-правовий статус Національної поліції України, під яким, як правило, розуміють сукупність законодавчо встановлених правових положень, які визначають мету, завдання, права та обов’язки, організаційну структуру, а також форми відповідальності суб’єктів управління.

О.П. Альохін, Б.М. Бахрах, Є.Є. Додін, О.О. Кармолицький, Н.В. Лебідь, А.М. Подоляка, С.Д. Хазанов та ін. вважають, що структура адміністративно-правового статусу колективних суб’єктів складається з таких блоків: цільового; структурного (або організаційного) та компетенційного. Погоджуючись із цією позицією, вважаємо, що до складових елементів адміністративно-правового статусу Національної поліції України належать, зокрема: правова основа діяльності; мета, завдання та принципи діяльності (цільовий блок); структура, побудована за функціонально-організаційним принципом (структурний блок); компетенція та повноваження Національної поліції України, а також поліцейських (компетенційний блок); гарантії діяльності Національної поліції України та поліцейських; юридична відповідальність за неправомірні дії або бездіяльність, допущені поліцейськими у ході виконання покладених на них обов’язків у межах компетенції.

Правову основу діяльності Національної поліції України становлять: Конституція України, міжнародні договори України, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, закони України, акти Президента України та постанови Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України, а також видані відповідно до них акти МВС України, інші нормативно-правові акти.

Необхідно відзначити, що прийняття Закону України “Про Національну поліцію” (далі – Закон) та подальше схвалення відповідних підзаконних нормативно-правових актів юридично оформило становлення адміністративно-правового статусу Національної поліції України як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [18]. На основі нормативно закріпленого поняття Національної поліції України можна зробити

висновок, що метою діяльності Національної поліції України згідно з нормативно-правовими актами є забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Разом з цим, законодавством було закріплено й основні завдання Національної поліції України. Так, згідно зі ст. 2 Закону завданням поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [18]. У зв'язку з цим, необхідно підкреслити, що запровадження поняття “поліцейські послуги” для визначення завдань Національної поліції України засвідчує спробу держави змінити зміст та сутність її діяльності (на відміну від колишньої міліції) шляхом перетворення функцій з контрольно-репресивних на сервісні.

Отже, можна стверджувати, що основними завданнями, які ставляться перед Національною поліцією України, є не тільки забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а й співпраця, взаємодія та комунікація на принципі “community policing”, тобто завдяки довірливим зв'язкам між працівниками поліції й населенням з метою створення нового іміджу для правоохоронних органів.

Наступний (структурно-організаційний) елемент адміністративно-правового статусу Національної поліції України закріплює перш за все її організаційну структуру та схему підпорядкування структурних одиниць. Система і структура Національної поліції чітко визначені в нормативно-правових актах України. Зокрема, відповідно до Закону України “Про Національну поліцію”, загальну систему поліції складають: 1) центральний орган управління поліцією (структуру якого затверджує керівник поліції за погодженням із Міністром внутрішніх справ), до складу якого входять організаційно поєднані структурні підрозділи, що забезпечують діяльність керівника поліції, а також виконання покладених на поліцію завдань; 2) територіальні органи поліції, які утворюються, ліквідовуються та реорганізуються як юридичні особи публічного права в межах граничної кількості поліції й коштів, призначених на її утримання, Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції в Автономній Республіці Крим, областях, містах Київ та Севастополь, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) [18].

Законом також встановлено, що у складі поліції функціонують: кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення. Крім того, у системі поліції можуть утворюватися науково-дослідні установи й установи забезпечення [18]. На виконання ст.ст. 14 та 15 Закону наказом Національної поліції України від 6 листопада 2015 р. № 1 (зі змінами, внесеними наказом Національної поліції України від 8 квітня 2016 р. № 295) було затверджено структуру: 1) апарату Національної поліції, до складу якої входить, зокрема, Департамент кадрового забезпечення, діяльність якого регулюється відповідним Положенням, затвердженим наказом Національної поліції України від 3 грудня 2015 р. № 136; 2) територіальних органів поліції, у складі яких здійснюють свої повноваження відповідні підрозділи (управління, відділи, сектори) кадрового забезпечення.

Безпосереднє керівництво поліцією здійснює Голова поліції, який має першого заступника та заступників. Він очолює поліцію та здійснює керівництво нею, забезпечує виконання покладених на неї завдань; у межах компетенції організовує та контролює виконання поліцією Конституції й законів України, актів Президента України тощо, виконує інші повноваження, покладені на нього Законом України “Про Національну поліцію” [19].

Переходячи до компетенційного елементу адміністративно-правового статусу Національної поліції України, який визначає її повноваження (права та обов’язки), а також відповідальність, необхідно наголосити на тому, що цей блок також закріплений низкою нормативно-правових актів України, основне місце серед яких посідають Закон України “Про Національну поліцію” [18] та Положення про Національну поліцію [19].

Говорячи про повноваження Національної поліції України, слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону поліція діє виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Безпосередньо перелік повноважень поліції визначений Розділом IV Закону України “Про Національну поліцію” та п. 4 Положення про Національну поліцію, зокрема: профілактичні; розшукові; охоронні; примусові; організаційні та сервісні. Крім того, зазначеними нормативно-правовими актами передбачені й права як Національної поліції взагалі, так і поліцейських зокрема [18; 19].

Отже, загалом зміст адміністративно-правового статусу Національної поліції України дозволяє певним чином виокремити її з-поміж інших органів центральної виконавчої влади, визначивши особливості організації, функціонування та взаємодії як із правоохоронними органами, так і з інститутами громадянського суспільства з питань забезпечення правопорядку в державі.

Таким чином, здійснивши аналіз понять “забезпечення”, “кадри” та “кадрове забезпечення”, а також визначивши адміністративно-правовий статус Національної поліції України, видається можливим стверджувати, що кадрове забезпечення Національної поліції України – це специфічна, нормативно закріплена діяльність спеціально уповноважених суб’єктів, спрямована на забезпечення органів та підрозділів Національної поліції України кваліфікованими кадрами з необхідним рівнем професійних і особистих якостей, здатними ефективно виконувати покладені на них обов’язки шляхом прогнозування та планування кількісного та якісного кадрового складу, здійснення коригувальних дій з метою, щоб він відповідав потребам поліції для досягнення поставлених перед нею завдань щодо надання поліцейських послуг у сферах: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р // Урядовий кур’єр. – 2014. – № 230.
2. *Даль В.И.* Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – М. : Русский язык, 1978. – Т. 2. – 779 с.
3. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1987. – 797 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2004. – 1140 с.
5. *Гула І.Л.* Поняття та особливості механізму адміністративно-правового забезпечення видворення іноземців та осіб без громадянства з України / І.Л. Гула // Актуальні проблеми держави і права. – 2012. – № 68. – С. 504–510.

6. *Негодченко О.В.* Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини : монографія / О.В. Негодченко. – Дніпропетровськ : Вид-во Дніпропетр. ун-ту, 2003. – 444 с.
7. Юридична енциклопедія / під ред. М. Шемшученка ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К. : Видавництво “Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана”, 1999. – Т. 2. (Д–И–К). – 741 с.
8. Большой юридический словарь / В.А. Белов, В.В. Бойцова и др. ; А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских (ред.). – 2 изд., перераб. и доп. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 704 с.
9. *Чуйко З.Д.* Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України / З.Д. Чуйко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 8. – С. 81–89.
10. *Гальперин И.М.* Наказание : социальные функции, практика применения / И.М. Гальперин. – М. : Юрид. лит., 1983. – 208 с.
11. *Гербер Р.* Кадры в системе социалистического управления / Р. Гербер, Г. Юнг ; под ред. М. В. Сенина ; пер. с нем. В.А. Хорохордина. – М. : Прогресс, 1970. – 208 с.
12. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України : підр. / О.М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
13. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України / уклад. Н. П. Матюхіна ; за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 120 с.
14. *Лойт Х.Х.* Государственная кадровая политика в России и ее реализация в органах внутренних дел (исторический и организационно-правовой аспект) : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Лойт Хиллар Харриевич. – СПб., 1998. – 373 с.
15. *Огородников В.И.* Управление персоналом в условиях реформирования УИС Минюста России : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / В.И. Огородников. – Рязань, 2003. – 207 с.
16. *Забавіна К.Ю.* Формування та розвиток кадрового потенціалу в системі державного регулювання : автореф. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / К.Ю. Забавіна. – Донецьк, 2012. – 24 с.
17. *Іваха В.О.* Адміністративно-правове регулювання державної кадрової політики України : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В.О. Іваха. – Львів, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mydisser.com/ua/catalog/view//13580.html>.
18. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – 1970. – Ст. 379.
19. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 // Урядовий кур’єр. – 2015. – № 207.

Отримано 13.10.2016

І.В. Бойко

ОСНОВНІ КРИТЕРІЇ СИСТЕМИ ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДІЛЬНИЧНИХ ОФІЦЕРІВ ПОЛІЦІЇ

У статті розглядаються основні критерії системи оцінювання ефективності діяльності дільничних офіцерів поліції відповідно до покладених на них завдань та функцій з урахуванням встановлених пріоритетів та проведення за кожним пріоритетом репрезентативного опитування незалежними соціологічними службами щодо рівня довіри населення до роботи поліції в цілому та дільничних офіцерів поліції зокрема. Зазначені критерії повинні визначатися з урахуванням соціологічного та кримінологічного моніторингу кримінальних правопорушень та прийняття за результатами соціологічного дослідження організаційно-управлінських рішень керівниками органів Національної поліції України.

Ключові слова: дільничні офіцери поліції, критерії, система оцінки, показники, ефективність, завдання, функції, пріоритети, рівень довіри населення.

В статье рассматриваются основные критерии системы оценки эффективности деятельности участковых офицеров полиции в соответствии с положенными на них заданиями и функциями с учетом установленных приоритетов и проведения за каждым приоритетом репрезентативного опроса независимыми социологическими службами относительно уровня доверия населения к работе полиции в целом и участковых офицеров полиции в частности. Указанные критерии должны определяться с учетом социологического и криминологического мониторинга криминальных правонарушений и принятия по результатам социологического исследования организационно-управленческих решений руководителями органов Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: участковые офицеры полиции, задания, критерии, система оценки, показатели, эффективность, функции, приоритеты, уровень доверия населения.

In paper the basic criteria of the system of estimation of an efficiency of the activity of district officers of police in accordance with the tasks and functions fixed on them taking into account the set priorities and realization after every priority of the representative questioning by independent sociological services in relation to the level of trust of population to work of police on the whole and district officers of police in particular are examined. Mentioned criteria must be determined taking into account the sociological and criminology monitoring of criminal offences and acceptance on the results of sociological research of organizationally-administrative decisions by the leaders of organs of the National Police of Ukraine.

Keywords: district officers of police, tasks, criteria, system of estimation, indexes, efficiency, task, functions, priorities, level of trust to the populations.

Організація управління процесами реформування системи МВС України, органів Національної поліції України в цілому та поліції превенції, до якої належать і дільничні офіцери поліції, може забезпечуватися через право як центральний нормативний регулятор і правопорядок як механізм забезпечення внутрішньої безпеки в державі, а також інші інституційні механізми. Водночас з

урахуванням національних потреб та європейського досвіду сьогодні запроваджено широкомасштабне реформування системи МВС України, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання реформування органів внутрішніх справ України” від 22.10.2014 № 1118-р схвалено Стратегію розвитку органів внутрішніх справ України та Концепцію першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ, у якій зазначається, що авторитет влади у сфері протидії злочинності залежить не стільки від показників розкриття кримінальних правопорушень, скільки від *довіри населення до правоохоронних органів як до захисників індивідуальних та суспільних інтересів* та додержання силовими структурами принципу верховенства права [1]. Отож, перші кроки у напрямі переосмислення діяльності системи МВС України та реформування і ревізування усталених алгоритмів і підходів до критеріїв системи оцінки діяльності органів МВС України в цілому було зроблено ще у 2014 році.

Кардинальні зміни системи МВС України відбуваються швидкими темпами, насамперед, це створення Національної поліції на основі прийнятого Закону України від 02.07.2015 № 580–VIII “Про Національну поліцію”, який визначив правові засади організації та діяльності Національної поліції України, статус поліцейського, порядок проходження служби в Національній поліції України, також у нормі Закону зазначено, що *рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції* (ч. 3 ст. 11) [2]. А це, у свою чергу, передбачає, з одного боку, вирішення проблем адаптації до нових умов їх організаційних структур, а з іншого – закріплення відповідних перетворень, нових завдань, функцій нормами чинного законодавства та зумовлює потребу теоретичного переосмислення та сучасного наукового підходу до розроблення основних критеріїв системи оцінки ефективності діяльності дільничних офіцерів поліції. Оскільки ця оцінка має суттєве значення для організації прийняття управлінських рішень керівниками органів Національної поліції – стосовно найбільш проблемних питань, з точки зору криміногенної ситуації в межах певних територій регіонів, областей, міст, районів, а також адміністративних дільниць, які закріплені за дільничними офіцерами поліції, поліпшення ситуації в них, розстановки дільничних офіцерів, їх матеріального стимулювання до праці, заохочення та преміювання тощо. Таким чином, запровадження основних критеріїв системи оцінки ефективності діяльності дільничних офіцерів на сьогодні є першочерговим завданням Національної поліції України.

Але люди повірять в ефективність реформи системи МВС України, у тому числі органів Національної поліції, коли розпочне працювати інститут дільничних офіцерів поліції, який входять до поліції превенції. Штатна чисельність дільничних на сьогодні *складає 11 тис. 874 чол.* – це найбільший за чисельністю загін офіцерів поліції, який наближений до людей та повинен користуватися їх довірою і повагою. Нині здійснюється набір на службу дільничних офіцерів поліції, до них висувуються сучасні вимоги до їхнього статусу, а також щодо виконання нових завдань та функцій, що зумовлює необхідність вироблення сучасних підходів до *критеріїв системи оцінки ефективності діяльності дільничних офіцерів поліції*, враховуючи позитивний європейський і світовий досвід щодо захисту прав та свобод людини і громадянина, а також додержання правоохоронними органами принципу верховенства права.

Водночас, на нашу думку, дільничні офіцери поліції повинні пройти навчання в повному обсязі, не лише загальну, професійну та службову підготовку, а й підготовку із соціальних проблем, демократичних свобод, прав людини і, зокрема, Європейської конвенції з прав людини № 475/97-ВР, яку Україна ратифікувала

17.07.1997¹. Адже професійний рівень знань у цій сфері дільничних офіцерів сьогодні є досить невисоким. Зазначене потрібно реалізовувати із залученням громадських організацій у вигляді проведення семінарів, спеціальних занять та навчальних курсів у галузі верховенства права, засад громадянського суспільства і гуманітарного права, захисту прав людини, застосування норм права і дотримання етичних принципів. *Водночас слід запровадити обов'язкове періодичне тестування дільничних офіцерів поліції щодо їх знань міжнародних зобов'язань України у сфері забезпечення прав людини. Для покращення ефективності роботи дільничних в будівлях, де вони здійснюють прийом громадян, слід встановити відеокамери та запровадити відеофіксацію прийому мешканців дільниці.*

Науково-теоретичне підґрунтя дослідження організації функціонування системи органів МВС України, а також діяльності дільничних офіцерів поліції (інспекторів міліції) було предметом досліджень багатьох українських та зарубіжних учених.

Прикладні аспекти критеріїв оцінки ефективності діяльності працівників органів внутрішніх справ України та дільничних офіцерів поліції (інспекторів міліції) були предметом аналізу в працях таких науковців: Н.Н. Баранова, Л.Ш. Берекашвілі, Л.А. Ларін, В.Л. Пасічника, Б.В. Романюка, М.Я., Швеця та інших, які зробили свій внесок у розробку критеріїв системи оцінки діяльності як ОВС, так і дільничних.

Крім того, слід зазначити, що питання діяльності дільничних офіцерів поліції (інспекторів міліції) досліджувалися не лише на рівні дисертаційних та монографічних робіт, а й на рівні фахових видань та різних науково-практичних заходів. Проте питання критеріїв системи оцінки ефективності діяльності дільничних офіцерів поліції, незважаючи на їх теоретичну і практичну значимість та важливість, у науці адміністративного права досліджувались недостатньо або фрагментарно, а поодинокі публікації з цих питань стосувалися тільки окремих аспектів оцінки їх діяльності.

У 2000 році ми досліджували проблему критеріїв оцінки діяльності дільничних інспекторів міліції. Була розроблена Методика визначення критеріїв оцінки діяльності дільничних інспекторів міліції на основі системи вагомих показників. *Суть системи вагомих показників* є в тому, що для проведення профілактичної роботи з правопорушеннями, попередження, припинення та розкриття злочинів, участі в розкритті тяжких та особливо тяжких злочинів та виявлення кримінальних правопорушень, складання адміністративних протоколів та направлення адміністративних справ на розгляд до адміністративного суду, затримання правопорушників, що їх вчинили, встановлення адміністративного нагляду з ініціативи дільничного тощо йому потрібні певні витрати робочого часу. Тому за кожну виконану дільничним роботу згідно з функціональними обов'язками встановлювалася відповідна кількість вагомих показників з урахуванням витрат робочого часу та відповідних надбавок [3, с. 219].

Водночас вагомий показник – це середня норма часу, яка надається дільничному для виконання ним певного виду робіт упродовж визначеного періоду.

Норма тривалості робочого часу дільничного відповідно до частини 1 статті 50 Кодексу законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VII не може перевищувати 40 годин на тиждень [4]. *Як відомо, упродовж року корисний фонд робочого часу одного дільничного складає 1759 годин, (307 робочих днів x 40 годин*

¹ Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 270.

у робочому тижні : $6 = 2047$ годин. Відпустка дільничного у середньому становить $34 \text{ робочі} \times 40 : 6 = 227$ годин; хвороба, в середньому 3 відсотки – 61 година; усього невиходів на службу дільничних в середньому складає 288 годин) [3 с. 219]. Отож, корисний фонд робочого часу дільничного склав: $2047 - 288 = 1759$ годин.

У Великій Британії при оцінці діяльності органів поліції також вираховується *середня тривалість робочого часу, відсоток часу, який офіцери поліції провели на активній службі, а також середня тривалість робочого часу пропущеного офіцером поліції і окремо працівником поліції внаслідок хвороби упродовж року, на 1 офіцера, працівника поліції* [5].

Таким чином, корисний фонд робочого часу одного дільничного у сфері протидії злочинності складає $2047 \text{ год.} - 288 \text{ год.} = 1759 \text{ год.}$ Один вагомий показник 50 год., найбільш вагомий показник – 6, кількість годин на його здобуття – 300 год. (6×50). Найменший показник – 0,1 вагомого показника – 5 год. робочого часу.

Для дільничних інспекторів, яким необхідно визначити їх ефективну діяльність, було введено додаткові вагомні показники, наприклад, за розкриття злочинів, які вчиненні злочинними угрупованнями – 4,0 вагомого показника, а за участь у розкритті таких злочинів – 2,0 вагомого показника, за розкриття найбільш складних тяжких міжрегіональних злочинів – 6 вагомих показників, а за участь у розкритті таких злочинів – 3,5 вагомого показника тощо [3 с. 220–229].

Отож, на нашу думку, *критерії – це мірила оцінки, тобто спеціально вибрана система показників, яка призначена для оцінки якості та ефективності визначеної, однорідної за своїм характером діяльності.* Наприклад, *критерій* – це якість та ефективність надання послуг дільничними офіцерами поліції; відчуття захищеності та безпеки громадян; ефективність: протидія злочинності, організація управління діяльністю тощо.

Водночас *показник* – це наочні статистичні дані про результати роботи органів, підрозділів та визначеної категорії працівників поліції або певні дані про досягнення в оперативній-службовій діяльності органів, підрозділу та їх працівників (працівника), за допомогою яких можна зробити висновок про результат реалізації заходів протидії правопорушенням, а також про правопорядок у державі в цілому. Вони повинні мати кількісний вимір на основі оперативного та статистичного обліку. Однією з *вимог до показників* є те, що вони мають найбільше відображати рівень якості та ефективності діяльності органів та їх працівників. Через це показники не можуть бути єдиними для всієї системи органів МВС України, а також Національної поліції України та їх працівників, оскільки вони мають враховувати специфіку діяльності органу, підрозділу, працівників поліції в цілому та дільничних офіцерів поліції, зокрема.

Слід зазначити, що *основними критеріями оцінки* діяльності Національної поліції України, в тому числі дільничних офіцерів, є рівень довіри населення до поліції; зниження рівня правопорушень у державі як адміністративних, так і кримінальних (на окремі адміністративній території дільниці); повна реалізація державних програм щодо протидії правопорушенням (усіх відомчих та місцевого самоврядування) [3]. У такому випадку *показниками оцінки* можуть бути результати опитування громадськості, яке проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Урядом України; ступінь реалізації заходів; кількість суб'єктів, притягнутих до відповідальності за правопорушення; рівень сприйняття правопорушень (адміністративних, кримінальних) людиною і громадянином, суспільством у цілому тощо.

Слід зазначити, що *ефективність праці* – це співвідношення між результативністю праці та величиною витрат (у тому числі ступенем раціонального використання ресурсів), що виражається в досягненні максимального ефекту за мінімальних витрат. Однак в аспекті нашого дослідження нам слід зупинитися на ефективності діяльності Національної поліції як організації, а також ефективності діяльності дільничних офіцерів поліції як працівників. Для оцінки ефективності діяльності Національної поліції в цілому, так і дільничних офіцерів, керівниками органів поліції можуть застосовуватись різні методи, а саме: використання інформаційних систем з управління людськими ресурсами, опитування думок, співставлення. Можна виділити *два основних підходи* до визначення ефективності діяльності як Національної поліції, так і дільничних офіцерів. *По-перше*, це розуміння ефективності як ступеня досягнення цілей організації та працівників. Тут важливе визначення має динамічність цілей і відмінність між офіційними та оперативними цілями поліції як організації та працівників. Такий підхід є коректним, якщо організаційно-управлінські цілі конкретні та охоплюють широкий спектр діяльності Національної поліції як організації, так і дільничних офіцерів як працівників та піддаються вимірюванню. *По-друге*, це розуміння ефективності як ступеня задоволеності Національної поліції як організації, так і дільничних офіцерів як працівників їх продуктом. Названий підхід можна застосовувати до ситуації, коли потужні підрозділи дільничних офіцерів, поліції превенції поза організацією здатні чинити істотний вплив на її функціонування щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, а також протидію злочинності тощо.

Окрім цього, в Україні на державному рівні інститут реформ користувався Методикою проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.06.2011 № 650 [6]. Оцінка проводилась щоквартально на підставі узагальнених груп даних офіційної статистики, інформації, поданої міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, НАК “Нафтогаз України”, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями за напрямками, що відображали *економічний розвиток регіону, інвестиційну, наукову та інноваційну діяльність; державні фінанси; підтримку бізнесу; споживчий ринок населення та ринок праці; житлово-комунальне господарство; освіту та охорону здоров’я; рівень злочинності; екологію*. Під час проведення щоквартальної оцінки показники, що обчислювалися на основі щорічної звітності, не враховувалися, а використовувалися для проведення оцінки за підсумками звітного року. Але зазначена постанова Уряду України від 09.06.2011 № 650 втратила чинність на підставі постанови Уряду від 26.11.2014 № 654 [7]. Тому нині в Україні на державному рівні оцінку результатів діяльності за напрямками, що відображали статистичні та економічні показники, в тому числі *рівень злочинності* тощо, ніхто з державних структур офіційно не проводить.

Слід зазначити, що у серпні цього року Інститутом соціології Національної академії наук України було проведено соціологічне дослідження з метою вивчення думки громадян стосовно довіри до органів поліції. За результатами дослідження встановлено, що поліції довіряє – 12 % громадян, і тільки 6 % громадян почувають себе в небезпеці, знаходячись у громадських місцях [8].

Але, на нашу думку, моніторинг громадської думки (опитування) не буде забезпечувати достатньої об’єктивності, якщо вона не буде доведена соціологічним та кримінологічним моніторингом злочинності, дані якого будуть порівнюватися з даними державної статистичної звітності за визначений період. Лише з

урахуванням цих аспектів можна виробити об'єктивні критерії системи оцінки ефективності діяльності органів МВС України, так і органів Національної поліції України та їх працівників, зокрема і дільничних офіцерів поліції. Оскільки саме так буде розкриватися рівень латентної злочинності або кримінальних правопорушень, які внесені до Єдиного реєстру досудових розслідувань та які не розкриті та не розслідувані слідчими органів Національної поліції України та Генеральної прокуратури України.

Водночас аналіз наукових джерел показує, що наукові розробки з цього приводу, незважаючи на наявну практичну актуальність та значення цього напрямку досліджень як у нашій країні, так і у близькому зарубіжжі, майже відсутні. Такий стан, мабуть, зумовлений складністю та багатьма аспектами проблеми. Наявні вітчизняні розробки з цієї проблематики, зазвичай, *по-перше*, носять виключно відомчий характер, *по-друге*, розглядають проблеми фрагментарно, тобто, в них аналізуються окремі питання проблеми. Так, у деяких наукових дослідженнях та статтях обґрунтовано та визначено основні критерії оцінки діяльності слідчих, встановлено, що слідчий повинен розслідувати та направити на розгляд до суду *в середньому за рік 36 кримінальних справ*, а суд повинен винести по них обвинувальні вироки, які вступили в законну силу [9]. У дослідженнях М.Я. Швеця, Б.В. Романюка, К.Е. Петрова, Є.С. Самойлової та наших наукових працях розглядається проблема визначення критеріїв та показників кількісної оцінки діяльності підрозділів органів внутрішніх справ України, а також методики їх розрахунку із застосуванням математико-статистичних методів у вигляді, придатного для адміністративного, цивільно-правового та змістовного аналізу [12; 13; 14; 10; 11].

Тому в сучасних умовах реформування системи органів МВС України та органів Національної поліції України особливого значення набуває проблема правового регулювання діяльності дільничних офіцерів поліції, а також критеріїв системи оцінки ефективності їх діяльності, яка б забезпечила здійснення покладених на них чинним законодавством та Конституцією України функцій, захисту суспільних та державних інтересів, дотримання системи цінностей, що ґрунтуються на демократичних принципах та відповідають європейським та міжнародним правовим нормам і стандартам щодо забезпечення охорони прав і свобод, здоров'я, життя людини і громадянина [15].

У “Положенні про Національну поліцію” затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 зазначено, що Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ [16]. Основними завданнями поліції є: 1) реалізація державної політики у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 2) внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; 3) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги. А також Постановою Уряду України “Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції” від 11.11.2015 № 988 встановлено грошове забезпечення поліцейських [17].

Зауважимо, що *завдання органу виконавчої влади*, до яких належить і Національна поліція (або її структурний підрозділ – поліція превенції, до якої входять і дільничні офіцери) – *це комплекс заходів, які впливають із головної мети і підлягають вирішенню для її досягнення, конкретизують цілі органу (підрозділу)* [18, с. 8].

Під основними функціями дільничних офіцерів ми розуміємо особливий вид діяльності, спрямований на забезпечення публічного порядку та безпеки в державі. Слід зазначити, що *функції органу виконавчої влади – це особливий вид діяльності органу державної влади, який регулярно здійснюється ним щодо реалізації або забезпечення реалізації його компетенції. Функції пов'язані з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який прямо відображає досягнення цілей та завдань органу виконавчої влади (або структурного підрозділу)* [18, с. 8].

Отже, з метою встановлення і підтримки публічного порядку і безпеки, протидії правопорушенням, високого рівня захищеності прав і свобод людини і громадянина на закріпленій території дільниці, необхідно підвищити ефективність діяльності дільничних офіцерів шляхом налагодження партнерських взаємовигідних відносин дільничних офіцерів із населенням, яке проживає на закріпленій адміністративній території дільниці. Оскільки рівень довіри людини і громадянина до дільничних офіцерів поліції є одним із головних критеріїв оцінювання їх діяльності.

На сьогодні громадська думка щодо діяльності загалом Національної поліції, а також і дільничних має чималу негативну складову. Вона нівелює позитивний соціальний ефект від роботи поліції в цілому, а також і дільничних офіцерів поліції зокрема, затьмарює численні прояви професіоналізму, самовідданості та героїзму працівників поліції.

Отож, на нашу думку, проведення зовнішнього оцінювання діяльності дільничних офіцерів поліції з використання соціологічних інструментів та внутрішньої оцінки показників роботи дільничних повинні стати основними критеріями у системі оцінювання ефективності їх діяльності.

Зважаючи на викладене вище, слід зазначити, що, по-перше, для оцінювання діяльності дільничних керівники органів Національної поліції України мають встановлювати пріоритети, скажімо: якісне обслуговування мешканців на територіях адміністративних дільниць; строки прибуття за викликом дільничного та слідчо-оперативної групи на заяви та повідомлення громадян; безпека людини і громадянина на території дільниці в нічний час тощо.

По-друге, після цього повинні формулюватися завдання для працівників Національної поліції усіх рівнів, зокрема поліції превенції, до якої входять дільничні офіцери, ювенальна та патрульна поліція тощо. Далі за кожним установленим пріоритетом проводиться незалежне соціологічне дослідження, опитування як населення, так і працівників поліції з метою з'ясування: як працює Національна поліція України, поліція превенції, в тому числі, й дільничні офіцери поліції, що сприяє та що заважає їх нормальній роботі. Водночас слід зазначити, що проведення незалежного соціологічного дослідження буде забезпечувати достатню об'єктивність, якщо воно буде забезпечене соціологічним та кримінологічним моніторингом злочинності, дані якого порівнюватимуться з даними державної статистичної звітності за визначений період з урахуванням встановлених пріоритетів. Усі дослідження зводяться у таблиці та графіки, у яких зазначені показники ступенів реалізації пріоритетів.

По-третє, паралельно з цим проводиться моніторинг вчинення адміністративних та кримінальних правопорушень – у кожному районі визначаються усі правопорушення, які завдають шкоди мешканцям, і місця їх концентрації при вчиненні.

Після цього розробляється комплексний план заходів протидії з кожним конкретним видом як адміністративних, так і кримінальних правопорушень. А також щороку проводяться опитування громадської думки населення про роботу

Національної поліції України, поліції превенції, так і дільничних офіцерів поліції, зокрема, на базі яких проводиться аналіз роботи як Національної поліції, поліції превенції, так і дільничних офіцерів поліції, а також з'ясовуються чинники, котрі сприяють або перешкоджають працівникам поліції в цілому, і дільничним офіцерам зокрема, виконувати свої функціональні обов'язки.

По-четверте, оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [3]. Отож, соціологічні дослідження проводять незалежні соціологічні служби за рахунок коштів державного бюджету, які повинні бути закладені в державному бюджеті України на кожний рік і їх висновки можуть бути як негативними, так і позитивними для органів Національної поліції України в тому числі для дільничних офіцерів.

Паралельно вивчаються внутрішні якісні показники оцінювання діяльності як органів Національної поліції в цілому, так і дільничних офіцерів, на основі цих двох показників оцінювання діяльності здійснюється загальний висновок про роботу органів Національної поліції України, поліції превенції та дільничних офіцерів поліції.

Стосовно внутрішніх якісних показників щодо основних критеріїв оцінювання ефективності діяльності дільничних офіцерів поліції, на нашу думку, вираховується за цілим рядом показників, у порівнянні за певний проміжок часу за минулі роки, зокрема: *оцінка рівня довіри населення до дільничних офіцерів поліції проведена незалежними соціологічними службами (основна оцінка); реагування на заяви та повідомлення громадян про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; строки прибуття за викликом дільничного офіцера та слідчо-оперативної групи на заяви та повідомлення громадян; безпека людини і громадянина на територіях адміністративних дільниць у нічний час; якісне обслуговування мешканців на дільниці (пріоритети в оцінці); здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; виявлення причини та умови, що сприяють вчиненню кримінальних та адміністративних правопорушень та вжиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; здійснення проваджень у справах про адміністративні правопорушення та приймання рішень про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; вжиття заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї; здійснення контролю на закріплених територіях дільниць з дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів Національної поліції; здійснення виявлення і постановки на профілактичний облік осіб, які вчинили правопорушення, на підставі та в порядку чинного законодавства України, винесення зазначеним особам офіційного застереження про неприпустимість протиправної поведінки (загальні показники оцінки) тощо.* Крім цього, обліку підлягає участь у забезпеченні публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів (спортивних і культурних заходів, проведення маніфестацій, страйків тощо).

Таким чином, у загальному висновку про роботу дільничних офіцерів поліції повинно враховуватися – починаючи від того, чи правильно встановлені пріоритети, закінчуючи тим, чи відповідає програмне забезпечення на комп'ютері дільничного офіцера тим функціональним обов'язкам, які на нього покладені. Паралельно

мешканці можуть впливати як на роботу органів Національної поліції, так і на роботу звичайного дільничного офіцера поліції.

Отже, основні критерії системи оцінки ефективності діяльності дільничних офіцерів поліції необхідно закріпити відомчим нормативно-правовим актом, наприклад “Положенням про дільничних офіцерів поліції”, яке на сьогодні необхідно розробити Національній поліції та затвердити наказом МВС України для приведення у відповідність до норм чинного законодавства і, в першу чергу, Закону України від 02.07.2015 № 580-VIII “Про Національну поліцію” та нормативно-правових актів, що випливають із зазначеного закону, оскільки реформування інституту дільничних офіцерів є головним завданням держави у реформуванні системи МВС України.

Окрім цього, Міністерству економічного розвитку і торгівлі України сьогодні необхідно розробити проект постанови Кабінету Міністрів України “Про проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій”, якою затвердити методику проведення оцінки результатів діяльності зазначених органів влади за напрямками, що відображали б економічний розвиток регіону, інвестиційну, наукову та інноваційну діяльність; державні фінанси; підтримка бізнесу; споживчий ринок; населення та ринок праці; житлово-комунальне господарство; освіту та охорону здоров’я; *рівень злочинності*; екологію тощо. Зазначений проект постанови Уряду України, Міністерству економічного розвитку і торгівлі необхідно подати на розгляд та прийняття на засіданні Уряду України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 96. – Ст. 2767.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
3. *Пасічник В.Л.* Методика визначення критеріїв оцінки діяльності дільничних інспекторів міліції МВС України та рекомендації щодо їх застосування за системою вагомих показників / В.Л. Пасічник, І.В. Бойко // Наукова справа Науково-дослідного інституту проблем боротьби зі злочинністю Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – № 25, т. 1. – С. 215–239.
4. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375.
5. Scottish Policing Performance Framework 2011/2012. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc>.
6. Про запровадження проведення оцінки результатів діяльності Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій : постанова Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 650 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 46. – Ст. 1885.
7. Про визнання такими, що втратили чинність, постанов Кабінету Міністрів України від 9 червня 2011 р. № 650 і від 9 квітня 2012 р. № 335 : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 654 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 97. – Ст. 2779.
8. Рівень довіри громадян до поліції. Соціологічне дослідження, проведене у серпні 2016 року Інститутом соціології НАН України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://i-soc.com.ua/ukr/index.php>.
9. *Пасічник В.Л.* Визначення критеріїв оцінки діяльності слідчих і в цілому підрозділів слідчих за системою вагомих показників / В.Л. Пасічник, І.В. Бойко // Наук. вісник Нац. акад. внутрішніх справ України. – К., 1999. – № 2. – С. 185–186.
10. *Бойко І.В.* Критерії оцінки діяльності оперуповноважених ДСБЕЗ органів внутрішніх справ МВС України за системою вагомих показників / І.В. Бойко // Науковий вісник НАВСУ. – 2002 – № 1. – С. 192–207.
11. *Бойко І.В.* Основні критерії оцінки діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України / І.В. Бойко // Бюлетень МВС України. – К., 2003. – № 150. – С. 9–22.

12. *Швець М.Я.* До питання вибору показників діяльності органів внутрішніх справ у боротьбі із злочинністю / М.Я. Швець // *Правова інформатика*. – К., 2003. – № 1. – С. 48–50.
13. *Романюк Б.В.* Концептуальні підходи до побудови інформаційної структури системи показників діяльності міліції / Б.В. Романюк // *Правова інформатика*. – К., 2004. – № 2. – С. 43–45.
14. *Петров К.Е.* Методика комплексной оценки эффективности работы подразделений органов внутренних дел / К.Е. Петров, Е.С. Самойлова // *Сб. тр. Акад. управления МВД России*. – М., 2003. – С. 197–202.
15. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // *Відомості Верховної Ради України*. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // *Офіційний вісник України*. – 2015. – 89. – Ст. 2971.
17. Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції : постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 988 // *Офіційний вісник України*. – 2015. – № 96. – Ст. 3281.
18. Методика функціонального обстеження МВС України, його органів, підрозділів та організацій : Методика / Т.О. Проценко, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов, П.П. Кульчицький, І.В. Бойко / за заг. ред. І.П. Голосніченка. – К. : ДНДІ МВС України, 2009. – 36 с.

Отримано 02.12.2016

О.І. Бочек

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗАХОДІВ ПРИМУСУ

Стаття присвячена дослідженню заходів примусу, які застосовуються в діяльності правоохоронних органів зарубіжних країн. Розглянуто основні види примусу, звернено увагу на порядок проведення цих заходів у зарубіжних країнах. З огляду на зарубіжний досвід, розроблено шляхи вдосконалення Закону України “Про Національну поліцію”.

Ключові слова: заходи примусу, застосування вогнепальної зброї, спеціальні засоби, фізичний вплив, поліція.

Статья посвящена исследованию мер принуждения, применяемых в деятельности правоохранительных органов зарубежных стран. Рассмотрены основные виды принуждения, обращено внимание на порядок проведения этих мероприятий в зарубежных странах. Учитывая зарубежный опыт, разработаны пути совершенствования Закона Украины “О Национальной полиции”.

Ключевые слова: меры принуждения, применение огнестрельного оружия, специальные средства, физическое воздействие, полиция.

Paper studies coercive measures used in the internal affairs of other countries. It describes the main types of coercion, an attention to the order of these events in foreign countries is drawn. On the basis of the international experience several ways to improve the Law of Ukraine “About the National Police” are developed.

Keywords: coercive measures, use of firearms, special means, physical impact, police.

Зміцнення державності в Україні, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя залишається одним із головних напрямів розвитку правової держави, а успішне виконання цих завдань значною мірою залежить від правильного, науково обґрунтованого управління суспільством, усіма проявами його життєдіяльності, удосконалення системи державного управління. Подальший розвиток демократії, забезпечення прав і свобод громадян нерозривно пов'язані з підвищенням якості й ефективності діяльності правоохоронних органів і, зокрема, поліції, що пояснюється рядом об'єктивних та суб'єктивних факторів, зумовлених новими підходами до вирішення багатьох важливих завдань, які постають перед молодою незалежною державою.

Поліція в Україні виконує широке коло завдань та функцій щодо забезпечення правопорядку, захисту прав і свобод громадян, попередження і припинення правопорушень, тому від удосконалення її правоохоронної діяльності значною мірою залежить зміцнення законності і правопорядку в країні. Успішне виконання цих завдань неможливе без урахування кращих зразків як попереднього вітчизняного, так і сьогодишнього закордонного досвіду.

Переважно більшість зазначених завдань поліція реалізує в ході здійснення адміністративної діяльності, тобто під час виконання адміністративного законодавства, використання адміністративно-правових заходів впливу до організацій,

посадових осіб та громадян. Основна частина особового складу поліції бере участь у здійсненні саме адміністративної діяльності.

Актуальність дослідження заходів впливу полягає в тому, що застосування засобів адміністративного примусу відіграє значну роль у реалізації прав і свобод людини, в зміцненні дисципліни, організованості та порядку в усіх сферах суспільного життя. Україна тісно інтегрована до світової та європейської систем безпеки, а тому має зважати на сучасні тенденції організаційно-правового забезпечення діяльності поліції та інноваційні підходи до охорони правопорядку і налагодження співробітництва у протидії злочинності і викоріненні соціальних патологій. Таким чином, необхідність удосконалення організаційно-правових засад діяльності поліції й упровадження в Україні новітніх стандартів правоохоронної (поліцейської) діяльності, а також відсутність предметних наукових праць із цих проблем зумовлюють актуальність дослідження специфіки діяльності поліції зарубіжних країн та з'ясування перспектив використання позитивного досвіду в Україні.

Метою статті є з'ясування сутності заходів примусу, які застосовуються в адміністративній діяльності поліції зарубіжних країн.

Науковим розробкам щодо функціонування правоохоронних органів та застосування поліцією заходів примусу присвятили роботи такі фахівці, як А.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Є.О. Безсмертний, В.В. Богуцький, І.П. Голосніченко, М.М. Дорогих, В.Ф. Захаров, В.О. Заросило, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, В.К. Колпаков, М.В. Корнієнко, Ю.Ф. Кравченко, М.І. Мельник, В.І. Олефір, В.Ф. Остапенко, Л.Л. Попов, Ю.І. Римаренко тощо.

Починаючи дослідження зарубіжного досвіду застосування поліцією заходів примусу, слід зазначити, що в більшості зарубіжних країнах відсутні кодекси про адміністративні правопорушення. Правовою основою адміністративної діяльності тут поряд з іншими нормативними актами визнаються кримінальні та кримінально-процесуальні кодекси. У зв'язку із цим, компетенція поліції зарубіжних країн в ряді питань є ширшою, ніж в Україні [1].

Відносно засобів припинення правопорушень В. Заросило у своєму дослідженні встановив, що поліція зарубіжних країн, як і поліція України, використовує такі заходи примусу: 1) фізичний вплив (сила); 2) застосування спеціальних засобів; 3) застосування вогнепальної зброї.

У міжнародно-правових документах стандарти поліцейської діяльності визначаються як бажані зразки поведінки поліції, її взаємовідносин із населенням. Найчастіше такі стандарти, що містяться в різних деклараціях, рекомендаціях, керівних принципах, є лише формальними і не мають обов'язкової сили для держав, оскільки в багатьох випадках впливають на міжнародну й національну поліцейську діяльність, підсилюючи договірні положення або окреслюючи конкретні шляхи імплементації в національне законодавство концептуальних положень, що стосуються здійснення органами поліції покладених на них повноважень.

З огляду на специфіку діяльності поліції і для спрямування її в потрібному напрямі, 17 грудня 1979 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Кодекс поведінки з підтримання правопорядку, який безпосередньо регламентує поліцейську діяльність у контексті захисту прав людини, недопущення зловживання силою, використання тортур, заборони актів корупції тощо, тобто встановлює основні вимоги до формування поліції в демократичному суспільстві [2].

Діяльність поліції України, як і поліції зарубіжних країн, має спиратися на міжнародно-правові та європейські стандарти поліцейської роботи, здобутки

світового поліцейського співтовариства. Це такі принципово важливі документи, як Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи “Декларація про поліцію”, Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку, затверджені рішенням Конгресу ООН 7 вересня 1990 року, а також “Європейський кодекс поліцейської етики” Комітету Міністрів Ради Європи. Ці документи об’єднують виключно позитивне ставлення до прав і свобод людини в контексті саме поліцейської діяльності.

Основні принципи, перш за все, наголошують, що посадові особи з підтримання правопорядку під час виконання своїх функцій, наскільки це можливо, застосовують ненасильницькі засоби до вимушеного застосування сили або вогнепальної зброї. Вони можуть застосовувати силу та вогнепальну зброю тільки в тих випадках, коли інші засоби є неефективними або не дають яких-небудь надій на досягнення наміченого результату.

У всіх випадках, коли застосування сили або вогнепальної зброї є неминучим, посадові особи з підтримання правопорядку:

- проявляють стриманість у такому застосуванні сили та діють залежно від серйозності правопорушення і тієї законної мети, яка повинна бути досягнута;
- зводять до мінімуму можливість спричинення шкоди та нанесення поранення та охороняють людське життя;
- забезпечують надання медичної та іншої допомоги будь-яким пораненим або постраждалим особам у найкоротший термін;
- забезпечують, щоб рідні або близькі друзі поранених чи постраждалих осіб повідомлялися в якомога короткий термін [3, с. 30].

Варто приділити увагу окремим аспектам застосування поліцією зарубіжних країн заходів примусу.

Наприклад, поліцейське законодавство Польщі, як і більшості країн Європи, ґрунтується на таких постулатах: застосування поліцією безпосереднього примусу виправдане лише у випадках, коли вжиття інших заходів примусу в певній ситуації не передбачено; якщо попередньо вжиті заходи примусу виявилися неефективними або ж їх застосування недоцільне; при застосуванні безпосереднього примусу слід обирати найбільш можливі та придатні заходи, що можуть завдати найменшої шкоди окремим особам або суспільству в цілому; завдані внаслідок вжиття поліцейських заходів збитки не повинні перевищувати переваг у разі досягнення передбачуваного результату.

Підкреслено, що каталог заходів безпосереднього примусу в Польщі закріплено в Законі “Про поліцію”. Особливу увагу приділено забезпеченню можливості диференційованого застосування сили й вогнепальної зброї з метою нейтралізації правопорушника. Працівник поліції не вправі ухилятися від активних дій із припинення небезпечних посягань на охоронюване державою благо. Законодавцем закріплено вичерпний перелік фактичних обставин застосування вогнепальної зброї. Застосування вогнепальної зброї не ототожнюється виключно з пострілом у бік особи, яка створює загрозу, оскільки зброя також має сприйматися як засіб “потенціалізації” (застереження) [4].

Польські поліцейські можуть використовувати вогнепальну зброю тільки в тих випадках, коли існує пряма загроза для життя або здоров’я співробітника поліції або іншої особи, а також при охороні особливо важливих об’єктів. Поліцейські також мають право застосовувати зброю в ситуації, коли підозрюваний не реагує на прохання віддати вогнепальну зброю чи інші небезпечні предмети або намагається відібрати зброю в поліцейського.

У Російській Федерації нормативно-правова регламентація застосування співробітниками поліції фізичної сили, спеціальних засобів і вогнепальної зброї має системний характер і включає в себе взаємопов'язані правові приписи, які відображають всі юридично значимі сторони фактичної ситуації застосування цих заходів примусу.

Застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та фізичної сили в Російській Федерації передбачено Законом РФ “Про поліцію” (ст. 18), а також іншими федеральними конституційними законами. У зв'язку з цим, слід згадати статтю 30 Федерального конституційного закону від 30 травня 2001 року “Про надзвичайний стан”, відповідно до якої встановлені федеральними законами та іншими нормативними правовими актами Російської Федерації порядок і умови застосування фізичної сили, спеціальних засобів, зброї, бойової та спеціальної техніки змінюються в умовах надзвичайного стану не підлягають. Відповідно до ч. 2 ст. 18 Закону про поліцію перелік спеціальних засобів, вогнепальної зброї і патронів до неї, боєприпасів, які перебувають на озброєнні, встановлюється Урядом Російської Федерації. При цьому не допускається прийняття на озброєння поліції спеціальних засобів, вогнепальної зброї і патронів до неї, боєприпасів, які завдають надмірно важких поранень або служать джерелом невиправданого ризику [4].

Співробітник поліції Російської Федерації має право не попереджати про намір застосувати фізичну силу, спеціальні засоби або вогнепальну зброю, коли дії осіб, щодо яких передбачається їх застосування, створюють безпосередню загрозу життю і здоров'ю громадян або працівника поліції, або коли вони можуть спричинити настання інших тяжких наслідків, або коли таке попередження є недоречним чи неможливим.

У Російській Федерації згідно з Законом “Про поліцію” у випадку крайньої необхідності поліцейський, при відсутності в нього необхідних спецзасобів або вогнепальної зброї, має право використовувати будь-які підручні засоби, а також вогнепальну зброю, яка не перебуває на озброєнні поліції [5].

Вважаємо за доцільне звернути увагу на досвід Грузії, чия реформа правоохоронних органів добре себе зарекомендувала та починає впроваджуватися й у нашої країні. Тим більше, що заходам примусу в Законі Грузії “Про поліцію” присвячено цілий розділ із детальним описом кожного положення.

Так, згідно зі ст.ст. 31-35 Закону Грузії “Про поліцію” для забезпечення виконання функцій, покладених на поліцію, поліцейський має право пропорційно застосовувати найбільш відповідні заходи примусу тільки у випадку необхідності, з інтенсивністю, яка забезпечує досягнення законної цілі. Вид та інтенсивність застосування заходів примусу визначаються з розрахунку конкретної ситуації, характеру правопорушення та індивідуальних особливостей правопорушника. При цьому при застосуванні заходів примусу поліцейські зобов'язані намагатися, щоб заподіяна шкода була мінімальною та пропорційною.

Варто зазначити, що на відмінну від Закону України “Про поліцію”, в якому засоби індивідуального захисту поліцейського не є заходом примусу, в Законі Грузії “Про поліцію” спеціальні засоби діляться на пасивні та активні. Пасивні спеціальні засоби забезпечують захист життя та здоров'я поліцейського або(і) особи, яку він захищає. До таких спеціальних засобів належать: бронежилет, каска (шолом), протигаз та інші спеціальні засоби для захисту тіла. Активні спеціальні засоби на короткий термін позбавляють особу можливості чинити опір поліцейському або(і) допомагають поліцейському у виконанні поліцейської функції. Згідно зі статтею 33 до таких спеціальних засобів належать: наручники та інші засоби зв'язування, спеціальна палка, сльозоточивий газ, перцевий газ,

акустичний засіб, нелетальна зброя (в тому числі – нелетальний снаряд), світло-звуковий пристрій психологічного впливу, засоби примусової зупинки транспорту, засіб руйнування перешкод, водомет, бронемашина та інші спеціальні транспортні засоби, спеціальна краска, службовий собака та службовий кінь, електрошокер та сітка для зв'язування [6].

Закон Республіки Казахстан “Про правоохоронну службу” відводить застосуванню працівниками правоохоронних служб вогнепальної та іншої зброї, спеціальних засобів та фізичної сили главу 8. Згідно зі статтею 59 Закону вогнепальна та інша зброя, спеціальні засоби та фізична сила застосовуються з метою припинення суспільно-небезпечних діянь, затримання та доставляння в правоохоронні органи осіб, які скоїли правопорушення, з урахуванням характеру правопорушень та певних ситуацій.

Поліція Республіки Казахстан має право застосовувати фізичну силу, в тому числі бойові прийоми боротьби, а також спеціальні засоби, зокрема, наручники, гумові палиці, слезоточиві речовини, світлозвукові пристрої відволікаючої дії, пристрої для відкриття приміщень, примусової зупинки транспорту, водомети, службових тварин, бронемашини та інші спеціальні транспортні засоби, перелік яких визначається Урядом Республіки Казахстан (ст. 60) [7].

Законодавство Республіки Білорусь зазначає, що співробітник правоохоронних органів під час виконання завдань із захисту життя, здоров'я, честі, гідності, прав, свобод і законних інтересів громадян, інтересів суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань застосовує фізичну силу, спеціальні засоби, зброю, бойову та спеціальну техніку, якщо іншими способами виконання цих завдань не видається можливим.

У Республіці Білорусь, як і в Російській Федерації, працівники правоохоронних органів не несуть відповідальності за шкоду, заподіяну застосуванням у передбачених Законом випадках фізичної сили, спеціальних засобів, зброї, бойової та спеціальної техніки, якщо заподіяна шкода рівнозначна силі подоланої протидії.

Закон Республіки Білорусь “Про органи внутрішніх справ” зазначає, що вчинення особою дій, правомірно заборонених співробітником правоохоронних органів, що виражаються в спробі наблизитися до співробітника правоохоронних органів ближче зазначеної відстані, дістати що-небудь з одягу або ручної поклажі, інших діях, які можуть становити загрозу застосування насильства до співробітників правоохоронних органів або інших громадян, надає співробітнику правоохоронних органів право застосувати зброю відповідно до цього Закону [8].

Співробітники поліції Республіки Молдови діють згідно із Законом “Про поліцію” та застосовують фізичну силу, в тому числі спеціальні прийоми боротьби, для припинення правопорушень, подолання протидії законним вимогам, якщо ненасильницькі способи не забезпечують виконання покладених на них обов'язків.

На відмінну від зазначених вище країн, працівники поліції Республіки Молдова несуть встановлену законодавством відповідальність за перевищення повноважень щодо застосування заходів примусу. Законодавство Республіки Молдова передбачає застосування зброї без попередження у разі раптового нападу, нападу з використанням бойової техніки, транспортних засобів, літальних апаратів, річкових суден, звільнення заручників, втечу з-під варти зі зброєю або за допомогою транспортних засобів, а також у разі втечі з транспортних засобів під час їх руху [9].

Варто зазначити, що в усіх розглянутих зарубіжних країнах працівник поліції в усіх випадках застосування й використання заходів примусу зобов'язаний:

– пройти спеціальну підготовку щодо правомірного та ефективного застосування фізичної сили, вогнепальної зброї та спеціальних засобів;

- заздалегідь попередити особу про намір застосування фізичної сили, спеціальних засобів та вогнепальної зброї та надати їй достатньо часу для виконання вимоги поліцейського;

- вжити всіх можливих заходів для забезпечення безпеки громадян, і докласти всіх зусиль до того, щоб збиток, що наноситься їхньому здоров'ю, честі, гідності та майну, був мінімальним;

- забезпечити надання потерпілим невідкладної медичної допомоги;

- не застосовувати заходи примусу проти жінок і малолітніх, осіб похилого віку, а також людей з явними фізичними вадами, за винятком випадків вчинення ними правопорушення;

- повідомити про застосування заходів примусу свого керівника або(і) прокурора про завдання особі тілесних ушкоджень.

Так чи інакше, як слушно зазначив О. Соколенко, на сьогодні у правозахисній діяльності низки пострадянських країн, у тому числі й України, все ще зберігається фрагментарність і неузгодженість адміністративно-правового регулювання, а також неприйнятні в умовах демократичного суспільства рудименти репресивних методів правової охорони, що супроводжується відсутністю єдиного законодавчого переліку підстав і правового порядку застосування поліцією мір державного примусу, заходів фізичної сили, спеціальних засобів і зброї [10, с. 30].

Проаналізувавши викладене вище, можна дійти висновку, що заходи примусу, передбачені Законом України “Про Національну поліцію”, подібні до заходів примусу в законодавстві розглянутих зарубіжних країн. Варто відмітити, що поліцейська діяльність зарубіжних країн першочергово характеризується профілактичним напрямом, обмеженим застосуванням репресивних примусових заходів і широким залученням громадськості до виконання окремих правоохоронних повноважень.

Вивчивши зарубіжний досвід та проаналізувавши поліцейське законодавство зазначених вище країн, а також враховуючи напружену криміногенну ситуацію, що склалася на сьогодні в Україні, вважаємо доцільним внести зміни до Закону України “Про Національну поліцію”, а саме у статтю 42 (“Застосування заходів примусу”), в якій передбачити можливість застосування поліцейським у випадку крайньої необхідності або необхідної оборони, у разі відсутності в нього необхідних спецзасобів або вогнепальної зброї, будь-яких підручних засобів, що не належать до поліцейських засобів примусу, визначених Законом України “Про Національну поліцію”.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Заросило В.О.* Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції) : дис. ... кандидата юрид.наук : 12.00.07 / В.О. Заросило ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2002. – 250 с.

2. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН “Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_282.

3. Міжнародно-правові стандарти поведінки працівників правоохоронних органів при підтриманні правопорядку. Документально-джерелознавчий довідник // Упоряд. Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, І.Г. Кириченко. – К., 2002. – 128 с.

4. *Литвин Д.В.* Модель применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия сотрудниками полиции / Д.В. Литвин // Научно-методический электронный журнал “Концепт”. – 2016. – Т. 15. – С. 1916–1920 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://e-koncept.ru/2016/96302.htm>.

5. О полиции : Федеральный Закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakonop-litsii.ru/#zakonopolitsi>.

6 О полиции : Закон Грузии от 4 октября 2013 года № 1444-Іс [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/2047533/1/ru/pdf>.

7. О правоохранительной службе : Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-ІV [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380#z612>.

8. Об органах внутренних дел : Закон Республики Беларусь от 17.07.2007 года № 263-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_organah_vnutrennih_del.htm.

9. О полиции : Закон Республики Молдова от 18 декабря 1990 года № 416-ХІІ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=3354.

10. *Соколенко О.* Зарубіжний досвід захисту прав громадян у діяльності поліції / О. Соколенко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – № 95. – 2013. – С. 28–30.

Отримано 01.12.2016

В.М. Клименко,
кандидат юридичних наук

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ПІДГОТОВКИ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ТА ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена аналізу особливостей професійної освітньої підготовки працівників для підрозділів поліції деяких зарубіжних країн. Акцентовано увагу на системі професійної поліцейської освіти Німеччини, що є багатомірною структурою, яка визначається рівнями поліцейської ієрархії та рівнями професійної освіти. Визначено можливості його використання в удосконаленні системи професійної підготовки працівників поліції для Національної поліції України. Зауважено, що тісна співпраця закладів освіти України та зарубіжних країн, які забезпечують підготовку поліцейських, дасть можливість покращити якість кадрового забезпечення підрозділів Національної поліції України.

Ключові слова: *кадри, працівники, фахівці, поліцейські, поліція, органи та підрозділи поліції, підготовка, професійна підготовка, зарубіжний досвід.*

Статья посвящена анализу особенностей профессиональной образовательной подготовки работников для подразделений полиции некоторых зарубежных стран. Акцентируется внимание на системе профессионального полицейского образования Германии, которая является многомерной структурой, определяемой уровнем полицейской иерархии и уровнями профессионального образования. Определены возможности его использования в совершенствовании системы профессиональной подготовки сотрудников полиции для Национальной полиции Украины. Замечено, что тесное сотрудничество учебных заведений Украины и зарубежных стран, которые обеспечивают подготовку полицейских, позволит улучшить качество кадрового обеспечения подразделений Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: *кадры, работники, специалисты, полицейские, полиция, органы и подразделения полиции, подготовка, профессиональная подготовка, зарубежный опыт.*

Paper is devoted to the analysis of features of vocational educational training of employees for divisions of police of some foreign countries. The attention is focused on the system of professional police education of Germany which is the multidimensional structure determined by the level of police hierarchy and levels of professional education. Possibilities of its use in the improvement of the system of vocational training of police officers for National Police of Ukraine are defined. It is noticed that close cooperation of educational institutions of Ukraine and foreign countries which provide training of police officers will allow to improve quality of staffing of divisions of National Police of Ukraine.

Keywords: *staff, employees, experts, police officers, police, bodies and divisions of police, preparation, vocational training, foreign experience.*

Побудова та розвиток сучасної демократичної, правової держави супроводжується процесами реформування різних сфер її суспільства. Зокрема, це стосується і системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС України), важливу

роль у реформуванні якої відіграє підготовка кваліфікованих кадрів для органів та підрозділів Національної поліції.

Потреба у якісному кадровому забезпеченні органів державної влади, особливо тих із них, які забезпечують публічну безпеку і порядок, охорону прав і свобод людини, а також інтересів суспільства обумовлена, в першу чергу, Конституцією України, в якій зазначено, що органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, а також, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. У зв'язку з цим, особливого значення набуває процес формування якісного кадрового забезпечення органів і підрозділів поліції, які виконують значний обсяг як правоохоронних, так і забезпечувальних завдань та функцій.

Проблема ефективного правового регулювання та якісної організації роботи з кадрами, зокрема їх підготовки, є однією з головних та нагальних завдань держави, що потребує постійного вивчення й удосконалення. Звичайно, проблематика не нова, але вкрай актуальна.

Окремі питання вивчення та використання зарубіжного досвіду організації діяльності поліції та підготовки кадрів висвітлювались у працях М.І. Онуфрієва, О.М. Бандурки, М.М. Биргеу, А.В. Губанова, Л.Д. Варунц, Д.Д. Ганчева, В.В. Доненка, В.О. Заросила, І.В. Зозулі, І.Б. Коліушка, С.Я. Коненка, О.Є. Користіна, В.О. Криволапчука, С.Я. Косенко, Б.С. Крилова, В.С. Куйбіди, О.І. Остапенка, Ю.І. Осіпова, О.С. Проневича, А.В. Самотуги, О.Ю. Синівської, А.В. Сергєєва, В.О. Січкара, О.С. Юніна та інших вчених.

Загалом, аналіз останніх досліджень і публікацій показав, що питання підготовки фахівців взагалі та підготовки фахівців для підрозділів поліції зокрема постійно перебувають у центрі уваги багатьох науковців.

Зокрема, викликає інтерес стаття “Професійна освіта поліцейського: в якому напрямку рухатись?”, в якій автор зазначає, що об'єктивним є співіснування поліцейської підготовки та поліцейської освіти. В умовах реформування є неабияким руйнуванням однієї із складових формування професійної компетенції поліцейського. Навпаки, і професійна освіта, і професійна підготовка потребують свого удосконалення. Суттєві зміни в нашому суспільстві, вимога прозорості та фахової й ефективної правоохоронної діяльності, зниження корупційних ризиків, потребують кардинальних змін у навчальному процесі, розпочинаючи з етапу добору на навчання і завершуючи розподілом. Потреба практики передбачає перехід від формального теоретичного навчального процесу до запровадження тренінгових технологій, особливо в останній рік навчання, формування сталих та професійних навичок [2].

Разом з тим, не дивлячись на потужні та неодноразові спроби в здійсненні державних реформаційних трансформацій безпосередньо системи МВС, на превеликий жаль, до сьогодні все більше виникає проблемних питань щодо забезпечення якісної підготовки працівників для органів та підрозділів Національної поліції України.

У зв'язку з цим, необхідним є перегляд та переосмислення підходів до вирішення проблеми підготовки зазначеної категорії працівників саме у закладах освіти, які здійснюють підготовку фахівців для підрозділів Національної поліції України, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників поліції. Одним із шляхів удосконалення організації та забезпечення підготовки поліцейських є вивчення позитивного досвіду інших держав у цій сфері та запровадження його у нашої державі. На наш погляд, вивчення досвіду іноземних країн щодо зазначеної

проблематики також уявляється корисним з огляду на реформи, започатковані Міністерством внутрішніх справ України, що дасть можливість знайти оптимально правильні підходи до вирішення актуальних і проблемних питань у сфері підготовки працівників для органів та підрозділів Національної поліції України, зокрема питань, які стосуються організації якісного навчального процесу початкової підготовки та підвищення кваліфікації працівників, а також своєчасного опрацювання всього комплексу навчально-методичних матеріалів, перспектив професійного росту, дотримання норм моралі, поведінки майбутнього поліцейського тощо.

Концепція реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України передбачає визначення основних засад, мети, принципів, завдань, визначення етапів реалізації програмних положень, основних напрямів, вдосконалення системи управління освітою, оптимізацію організаційно-штатної побудови, правового, кадрового, ресурсного та іншого забезпечення освітнього процесу в МВС. Основною метою Концепції є створення науково обґрунтованої методологічної основи інноваційного розвитку системи освіти в МВС, визначення підходів до оптимізації мережі вищих навчальних закладів МВС, удосконалення освітнього процесу, забезпечення тісного взаємозв'язку науки і практики, максимальне сприяння вирішенню завдань модернізації підготовки кваліфікованих кадрів, які матимуть поглиблені теоретичні знання і практичні навички та будуть спроможні на високому професійному рівні захищати територіальну цілісність країни, її кордони, права, свободи та інтереси громадян, протидіяти злочинності, забезпечувати публічну безпеку і порядок в державі. Одним із основних завдань відповідно до зазначеного документу, що містить основні положення стратегічного реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України, є максимальне впровадження в освітній процес позитивного зарубіжного досвіду підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції України [4].

Необхідно наголосити, що наразі у кожній державі є свої особливості формування якісного кадрового забезпечення підрозділів поліції, які проявляються на всіх стадіях створення кадрового ядра: від визначення потреб у персоналі до створення належного соціально-психологічного та матеріально-побутового забезпечення. Особливої уваги потребує система професійної освітньої підготовки працівників поліції. Саме тому можливість використання зарубіжного досвіду в зазначеній сфері виявляється вкрай необхідним та корисним у підготовці кадрів для органів та підрозділів Національної поліції України.

Підготовка фахівців у кожній країні відбувається по-різному та має свої особливості. Наприклад, система професійної поліцейської освіти Німеччини є багатомірною структурою, що визначається, з одного боку, рівнями поліцейської ієрархії (середній начальницький склад – старший начальницький склад – вищий начальницький склад), а з іншого, – рівнями професійної освіти (середня освіта – вища освіта – післядипломна освіта).

У Німеччині процедура навчання поліцейських побудована на засадах поділу території на окремі адміністративно-територіальні одиниці (землі). У кожному земельному міністерстві внутрішніх справ є свій навчальний заклад, який готує фахівців для роботи на даній території. На загальнодержавному рівні діє лише Вища поліцейська академія управління, яка готує спеціалістів для начальницьких посад загальнодержавних поліцейських підрозділів. Навчатися у Вищій поліцейській академії управління може лише той працівник, який закінчив вищу земельну поліцейську школу.

Загалом у процесі підготовки кадрів для підрозділів поліції Німеччини можна виділити три рівні, з яких складається відомча освіта:

1. Школа початкової підготовки (2–2,5 роки навчання) – початкова підготовка осіб, які поступили на службу в поліцію, у школах поліції федеральних земель або спеціалізованих навчальних центрах регіональних підрозділів поліції готовності – включає в себе чотири курси: основний (16 тижнів, протягом яких вивчаються основні дисципліни та проходить двотижнєве стажування в практичних підрозділах), продовжений (28 тижнів, протягом яких крім основних дисциплін вивчається ще й професійна етика, а також слухачі проходять чотирьохтижнєве стажування за місцем майбутньої роботи), поглиблений (34 тижні, протягом яких вивчаються ті дисципліни, що й раніше, плюс англійська і французька мови, оперативні відео- і фототехніка, а також проходить п'ятитижнєве стажування) і заключний (8 тижнів, протягом яких завершується вивчення раніше перерахованих дисциплін).

2. Вища земельна поліцейська школа (3 роки навчання) – поглиблена професійна освіта поліцейських різної фахової спрямованості та поліцейських керівників середньої ланки у вищих спеціальних школах поліції федеральних земель (або ж спеціалізованих навчальних підрозділах цивільних вищих навчальних закладів) – оскільки основні питання управління є спільними для всіх напрямів поліцейської роботи зміст основного курсу однаковий для представників різних служб поліції, але, разом з тим, більше уваги приділяється на опануванні дисциплін, які стосуються застосування поліцейських сил, управління, організації суспільного виробництва, розвитку організацій та персонального розвитку, психології, криміналістики, кримінології, правознавства та поліцейського вчення про дорожній рух.

3. Вища поліцейська академія управління, яка є вищим відомчим навчальним і науково-дослідницьким закладом федерального рівня (2 роки навчання) – підготовка вищої ланки управлінських кадрів поліції в Німецькій вищій школі поліції – навчання здійснюється у два етапи. Перший період навчання організовується на місцях, що дозволяє слухачеві з відривом від місця роботи навчатися у будь-якому профільному вищому навчальному закладі, відвідуючи лекційні та семінарські заняття за обраним фахом. Зокрема, при підготовці навчальних програм для вищого керівного складу поліції Німеччини переслідуються такі стратегічні цілі: розширення горизонтів стандартної політики, поглядів і підходів до поліцейської діяльності; оновлення і поглиблення управлінських знань і навичок (вмінь); розвиток стратегічного мислення при реалізації поліцейських операцій; вироблення здатності приймати стратегічні рішення і регулювати процес перемін.

Необхідно зазначити, що у процесі підготовки кадрів для підрозділів поліції Німеччини протягом всього терміну навчання поліцейського в основі лежить самопідготовка, яку організовують викладачі, а освітній процес орієнтовано більш на практичну поліцейську діяльність. Заняття, як правило, проводять не у вигляді монологу викладача, а у формі його спілкування із курсантами [3, с. 115]. Навчальні дисципліни, як правило, викладають найбільш досвідчені поліцейські, які мали високі результати в роботі. Викладачі предметів практичного спрямування перебувають у навчальних закладах не більше 5–6 років.

Зауважимо, що особливість німецької системи підготовки кадрів поліції полягає у видачі випускникам поліцейських навчальних закладів лише відомчих освітніх документів, які дають можливість працевлаштування і кар'єрного зростання виключно в поліції або інших державних суб'єктах поліцейської діяльності.

У якості ще одного прикладу прагматичного підходу до професійної підготовки співробітників поліції можна навести систему підготовки Королівства Бельгії.

Професійна підготовка і випробувальний термін у кримінальній поліції Бельгії тривають один рік. Навчання претендентів на посади інспектора (8 місяців) і офіцера (8 місяців) проводяться в “школі кримінології і поліцейських наук”.

Основний курс підготовки співробітників жандармерії триває один рік. Потім практика (один рік) в одному з оперативних (слідчих) відділів. Далі – після 3-х місяців навчання, заключний іспит. Унтер-офіцери можуть отримати звання офіцера після дворічного курсу навчання, що включає курс підготовки (9 місяців) у школі офіцерів. Зрозуміло, ще більш високі вимоги пред'являються до співробітників, які претендують на посади вищого начальницького складу поліції. Зокрема, офіцери жандармерії, щоб перейти в вищий офіцерський ранг (від майора і вище), протягом шести місяців повинні підготувати індивідуальну роботу за спеціальною темою і захистити її перед комісією. Після отримання даного рангу вони проходять додаткове професійне навчання. А офіцери поліції великих муніципалітетів Бельгії, щоб отримати вищий ранг комісара, повинні на додаток до навчання на вищому рівні відомчої професійної підготовки отримати ступінь з кримінології в університеті (тобто додатково до 3136 годин поліцейського навчання ще чотири роки потрібно вчитися в університеті). Кінцевою метою професійної підготовки поліцейських є підготовка кадрів до виконання різних завдань з пристосовуванням до різних вимог поліцейської організації, так само і до тих, заради кого вона існує. Під час проходження навчання основна увага приділяється формуванню професійних якостей і спеціальній правовій компетенції, формуванню моделі поведінки, яка дозволить дотримуватися правової культури під час правоохоронної діяльності [5].

Японія в управлінні якістю підготовки поліцейських має теж свою специфіку, що зумовлена розгалуженою структурою поліції, яка складається з органів трьох рівнів: національних, місцевих та придатних. На кожному з указаних рівнів відбувається окрема підготовка поліцейських кадрів. Зауважимо, що найбільше значення надається навчанню у практичних органах, що є свого роду завершальним етапом підготовки кадрів. На даному рівні функціонують Національна поліцейська академія, школа імператорської охорони, вищі курси для керівників слідчих органів, курси криміналістів, школа поліцейського зв'язку. При кожному регіональному поліцейському управлінні працюють поліцейські школи.

Варто зазначити, що в Японії при підготовці працівників поліції значна увага приділяється питанням боротьби з молодіжною злочинністю, тобто готують фахівців для спеціальних підрозділів: відділу роботи з молоддю, відділу попередження злочинності, що входять до складу управління кримінальних розслідувань, підрозділу роботи з дитячими і юнацькими установами у відділі охорони тощо [6, с. 41].

В Угорщині особа, яка бажає опанувати професію поліцейського, повинна закінчити дворічні курси та скласти іспит. При цьому, особа, яка вступає на навчання, заздалегідь знає напрям своєї подальшої роботи, наприклад карний розшук. На першому курсі набуваються теоретичні знання, а на другому – здійснюється поєднання теорії з її практичним застосуванням. Якщо людина прагне навчатися й далі, то вступає до Академії та за чотири роки здобуває вищу юридичну освіту. Однак, дипломи такого зразка дають змогу працювати лише у поліції. З цього приводу ведуться переговори для збільшення терміну навчання до п'яти років. Натомість, випускник одержуватиме документ про вищу освіту, який надасть йому можливість працювати і в інших структурах [9].

Підготовка кадрів польської поліції здійснюється за кількома рівнями:

початкова підготовка – уніфікований базовий курс початкової професійної підготовки є обов'язковим для усіх новоприйнятих на службу осіб, незалежно від наявної освіти або практичного досвіду (виняток складають особи, які пройшли кандидатську службу у відділах превенції поліції, для яких існує відповідний

скорочений курс). За час проходження курсу початкової підготовки курсанти набувають кваліфікації, необхідної для виконання службових завдань на окремих посадах. Отримавши початкову підготовку, поліцейські направляються до підрозділів для проходження підготовчої служби у службах превенції;

спеціальна підготовка – має вузькоспрямований характер за профілем професійної діяльності спеціалістів поліції різного профілю. Підвищення кваліфікації здійснюється централізовано (поліцейськими навчальними закладами), локально (організаційними одиницями поліції та їх структурними підрозділами) і поза межами поліції (іншими суб'єктами професійної підготовки);

підофіцерська – підвищення професійної кваліфікації, розглядається як підстава для претендування на підофіцерське спеціальне звання;

аспірантська – професійна підготовка аспірантського складу поліції, дає можливість подальшого просування по службі;

офіцерська освіта – проводиться для поліцейських, які мають бездоганну репутацію, кількарічну вислугу та пройшли усі попередні рівні професійної підготовки. У першу чергу, це стосується випускників цивільних вищих навчальних закладів, які можуть пройти спеціальний курс професійної підготовки та згодом претендувати на присвоєння офіцерського звання.

Зауважимо, що обсяг предметів, який викладається в поліцейських навчальних закладах, зумовлюється виключно специфікою практичної діяльності підрозділів поліції Польщі.

Дещо відрізняється від розглянутих держав система підготовки поліцейських у Великобританії, де діє система “одноразового вступу”. Усі поліцейські розпочинають свою службу як констеблі, а потім проходять через кожен ярус рангової структури. При цьому, призначення на вищу посаду завжди пов'язане з наявністю відповідного освітнього рівня.

Освітній процес складається з двох частин: навчання в межах системи національної підготовки поліції (однакове для всієї території держави) та навчання безпосередньо в практичних підрозділах. Для належної організації навчання на місцевому рівні в усіх поліцейських підрозділах створено навчальні центри, які постійно взаємодіють між собою з метою обміну досвідом з викладання тих чи інших аспектів поліцейської діяльності.

У процесі підготовки кадрів для поліції Великобританії прийнято виділяти три рівні (стадії): початковий (проводиться зазвичай протягом двох років для осіб, які щойно вступили на службу), спеціальний (проводиться для осіб, які за результатами початкового рівня виявили схильність до окремих видів поліцейської діяльності), підготовка поліцейських вищих рангів (для найбільш досвідчених фахівців, які претендують на заняття посад начальників підрозділів і вище).

Необхідно відмітити, що в усіх поліцейських навчальних закладах європейських держав велика увага приділяється розвитку комунікативних якостей, навичок і умінь, техніці спілкування; веденню розмови; мистецтву переконання; взаємодії з представниками національних і сексуальних меншин, а також із психічно невірноваженими людьми; розв'язанню сімейних суперечок; техніці переговорів, підготовці, організації та проведенню зборів (презентацій); зв'язкам із громадськістю; відносинам із представниками влади, преси, радіо і телебачення [7, с. 79].

У демократичних державах вважається, що професійне навчання має бути направлене на досягнення таких результатів: високий рівень професійної підготовки; виконання поліцейських функцій у максимальній відповідності до потреб місцевих громад, стратегічних завдань та національних пріоритетів поліції; підвищення довіри до поліції шляхом постійного поліпшення професійної компе-

тентності поліцейських служб; більш ефективне використання ресурсів; здатність найбільш повно використовувати найновіші науково-технічні досягнення; забезпечення позитивного ставлення усіх зацікавлених осіб шляхом встановлення партнерських зв'язків та проведення консультацій [8].

Серед безумовних здобутків поліцейської освіти в розвинених країнах слід назвати її високу технічну оснащеність, прикладний характер навчального процесу і власне наукових досліджень, вироблення навичок і вмінь (часто доведених до автоматизму). Тут готують фахівців з конкретних напрямів правоохоронної практики, адаптованих до реальних умов. Це, безперечно, той стандарт, якого має прагнути МВС України [10, с. 133].

Отже, розглянувши специфіку підготовки працівників для підрозділів поліції в деяких іноземних державах, бачимо, що під час підготовки поліцейських велика увага приділяється практичному навчанню, тобто отриманню навичок поліцейської діяльності в реальних умовах.

У національних навчальних закладах, які здійснюють підготовку кадрів для підрозділів поліції, також відбувається поєднання теоретичного навчання з практичним, але друге з них здійснюється в менших обсягах, ніж, наприклад, у Німеччині чи Польщі. Тому, з метою формування більш якісного кадрового ядра у підрозділах Національної поліції України доцільно більше уваги приділяти практичному навчанню, а також вивченню дисциплін, необхідних поліцейському для надійної охорони прав і свобод людини, забезпечення публічної безпеки і порядку, попередження, припинення та розкриття протиправних діянь, зокрема, адміністративної та превентивної поліцейської діяльності, охорони публічного порядку та безпеки, тактико-спеціальної підготовки, оперативно-розшукової діяльності тощо.

Безумовно працівникам поліції доводиться виконувати різні завдання, розв'язання яких потребує всебічної підготовки з юриспруденції, психології, соціології, педагогіки, однак враховуючи досвід зарубіжних країн, доцільно також залучати до викладання дисциплін професійної спрямованості досвідчених практичних працівників відповідних підрозділів поліції.

Як слушно наголошує О. Тахтай, “система підготовки правоохоронних кадрів потребує вдосконалення. Відомчі вищі навчальні заклади відіграють значну роль в процесі реформування правоохоронної системи. Йдеться як про участь у нормотворчій роботі, так і про підготовку працівників патрульної поліції та перекваліфікацію поліцейських. Саме на базі наших вищих навчальних закладів здійснювалася підготовка близько 8 тисяч нових патрульних поліцейських. А у 2016 році в них мають пройти перекваліфікацію понад 12 тисяч поліцейських: дільничних, патрульних, слідчих, фахівців з протидії торгівлі людьми і кіберзлочинності. Але за результатами атестації ця цифра може перевищити 16 тисяч. Це колосальна робота” [11].

Таким чином, враховуючи викладене вище, можна зробити висновок, що вивчення питання системи підготовки поліцейських у зарубіжних країнах є надзвичайно корисним для України, яка поступово переходить до європейської поліцейської моделі, з тим щоб забезпечити на належному рівні захист прав і свобод громадян. Водночас для успішного реформування системи МВС України необхідно скористатися тими позитивними напрацюваннями, які вже пройшли апробацію при підготовці кадрів для підрозділів поліції інших держав. Оскільки без професійних та доброчесних кадрів Національна поліція України не матиме суспільної довіри, а оновлений кадровий склад поліції, здатний за професійними знаннями, уміннями, навичками в повному обсязі виконувати свої обов'язки

можна отримати лише за допомогою професійної підготовки у оновлених спеціальних закладах освіти МВС України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%EA/96-%E2%F0>.
2. Користін О.Є. Професійна освіта поліцейського: в якому напрямку рухатись? / О.Є. Користін // Голос України. – 17 черв. 2016. – № 112 (6366).
3. Коненко С.Я. Проблеми і шляхи вдосконалення кадрового забезпечення системи МВС України / С.Я. Коненко // Кадровий вісник. – 2011. – № 1. – С. 115–135.
4. Концепція реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ МВС України від 25.11.2016 № 1252.
5. Зарічанський О.А. Використання зарубіжного досвіду у процесі формування правової культури майбутніх правоохоронців / О.А. Зарічанський [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://virtkafedra.ucoz.ua/el_gurnal/pages/vyp4/vyhovanna/zarichanskij.pdf.
6. Січкач В.О. Історичний аналіз засад поліцейської діяльності як передумова ефективного забезпечення прав і свобод людини / В.О. Січкач // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2005. – № 3. – С. 39–44.
7. Бесчастний В.М. Система підготовки працівників міліції (поліції) в зарубіжних країнах / В.М. Бесчастний // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності – 2011. – № 1. – С. 78–82.
8. Правоохоронна система у Сполученому Королівстві: установи, професійна підготовка, періодика / The British Council. – Харків : Консум, 1998. – 26 с.
9. Оверчук О. Досвід угорців – майбутнім керівникам / О. Оверчук // Іменем закону. – № 5 (5703). – 05–11 лют. 2010.
10. Ануфрієв М.І. Вищий заклад освіти МВС України: науково-практичний посібник / М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, О.Н. Ярмиш. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 369 с.
11. Система підготовки правоохоронних кадрів потребує вдосконалення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/news/3190_Sistema_pidgotovki_pravoohoronnih_kadriv_potrebu_vdoskonalennya__Oleksiy_Tahtay_FOTO.htm.

Отримано 02.12.2016

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ПОДАТКОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 342.7:325.11(477)

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

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

У статті розглядаються питання щодо нормативно-правового, організаційного та інституційного забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб в Україні. Визначено правові прогалини та колізії між нормативно-правовими актами у зазначеній сфері та наводяться пропозиції щодо розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб.

Ключові слова: внутрішньо переміщена особа, тимчасово окуповані території, нормативно-правове забезпечення, суб'єкти забезпечення прав і свобод.

В статье рассматриваются вопросы нормативно-правового, организационного и институционального обеспечения прав и свобод внутренне перемещенных лиц в Украине. Определены правовые пробелы и коллизии между нормативно-правовыми актами в данной сфере и приводятся предложения по решению проблем внутренне перемещенных лиц.

Ключевые слова: внутренне перемещенное лицо, временно оккупированные территории, нормативно-правовое обеспечение, субъекты обеспечения прав и свобод.

Paper studies legal, organizational and institutional rights and freedoms of internally displaced persons in Ukraine. Legal gaps and conflicts between legal acts in this area are defined and several suggestions to solve the problems of internally displaced persons are given.

Keywords: internally displaced person, temporarily occupied territories, regulatory and legal support, subjects of the support of rights and freedoms.

Унаслідок анексії Криму, проведення антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях відбулося не лише погіршення соціально-економічного стану східних регіонів України (руйнування житлового фонду, соціальної інфраструктури та систем життєзабезпечення; втрата населенням житла і майна, ускладнення надання населенню необхідних комунальних, медичних, соціальних та освітніх послуг тощо; економічний занепад та зростання безробіття внаслідок закриття підприємств, фізичного знищення виробничих потужностей; руйнування фінансової, банківської сфери, транспортної інфраструктури, систем зв'язку та комунікацій), але й з'явилася велика кількість людей зі статусом "внутрішньо

переміщена особа”¹ [1]. Так, за даними Міністерства соціальної політики України станом на 12 грудня 2016 року обліковано 1 654 845 переселенців або 1 334 297 сімей з Донбасу і Криму [2]. На сьогодні внутрішньо переміщені особи становлять близько 3% населення України [3].

Отже, у результаті цих безпрецедентних явищ в державі виникли такі проблеми, до вирішення яких вона виявилася не готовою (хоча досвід внутрішнього переміщення людей в Україні був, адже через Чорнобильську катастрофу було переміщено із заражених територій понад 162 тисячі осіб [4]). Воно й не дивно, бо навряд чи влітку 2014 року, у розпал бойових дій, коли допомоги потребували сотні тисяч переселенців, можна було відразу очікувати від держави стовідсотково правильних та оперативних рішень. Україна ж як правова держава, що визнає людину найвищою соціальною цінністю, гарантує її гідність, надає соціальну допомогу індивідам, що її потребують, та як основний суб’єкт забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб мала терміново вживати всіх можливих заходів щодо захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання в Україні.

Відомо, що держава здійснює забезпечення та реалізацію невід’ємних прав і свобод людини і громадянина через органи законодавчої, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб. У процесі цієї діяльності організаційні зв’язки між учасниками відносин потребують правового регулювання. Таке регулювання здійснюють за допомогою нормативно-правових норм і, таким чином, перетворюють їх на правові відносини.

З метою визначення правового статусу внутрішньо переміщених осіб та створення правової основи для розробки механізму захисту їх прав і свобод Верховною Радою України було прийнято два закони України – “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” [1] та “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України” [6].

Цими законами визначена система органів, які прямо чи опосередковано наділені повноваженнями з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, або приймають в ньому участь (зокрема це: Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування), а також обов’язки цих органів щодо розв’язання першочергових потреб внутрішньо переміщених осіб у житлі, медичних послугах, освіті, пенсійному та соціальному забезпеченні, працевлаштуванні; оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її соціальний статус; відновлення втрачених документів; надання гуманітарної та благодійної допомоги; сприяння возз’єднанню сімей внутрішньо переміщених осіб; забезпечення харчуванням; надання у тимчасове користування житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання тощо.

¹ Статус внутрішньо переміщеної особи згідно із Законом України “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” надається особі, що є громадянином України, іноземцем або особою без громадянства та перебуває на території України на законних підставах, має право на постійне проживання в Україні й яка змушена залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру. За даними звіту Норвезької ради з питань біженців (NRC) та Моніторингового центру щодо внутрішньо переміщених осіб (IDMC), опублікованому 11 травня 2016 року, Україна посіла четверте місце у загальному списку [5].

Крім зазначених вище законів з питань забезпечення прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, Верховною Радою України було прийнято ще низку законів, зокрема це: закони України “Про створення вільної економічної зони “Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України” від 12 серпня 2014 року № 1636-VII; “Про внесення змін до Податкового кодексу України” від 2 березня 2015 року № 211-VII; “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо деяких питань оподаткування благодійної допомоги” від 2 вересня 2014 року № 1668-VII; “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб” від 5 березня 2015 року № 245-VIII; “Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки учасників бойових дій та їхніх дітей, дітей, один із батьків яких загинув у районі проведення антитерористичних операцій, бойових дій чи збройних конфліктів або під час масових акцій громадянського протесту, дітей, зареєстрованих як ВПО, для здобуття професійно-технічної та вищої освіти” від 14 травня 2015 року № 425-VIII; “Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб” від 24 грудня 2015 року № 921-VIII та ін.

Доволі активна нормативно-правова робота спостерігалася і з боку Кабінету Міністрів України. Зокрема, він розробив і прийняв 11 постанов і розпоряджень щодо порядку реєстрації та організації обліку, надання грошової допомоги внутрішньо переміщеним особам тощо (деякі з них були затверджені ще до прийняття законів).

Першою спробою налагодити роботу щодо забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб стало розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 298-р щодо затвердження Плану додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя в інші регіони України [7]. Цим планом передбачалося формування Регіональних штабів, які мали займатися розселенням, обліком та наданням правової допомоги внутрішньо переміщеним особам. Затверджено було плани з надання освітніх та соціальних послуг, створення “гарячої лінії” для внутрішньо переміщених осіб.

Одним із основних способів реалізації обов’язку державних органів, зокрема Кабінету Міністрів України, щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб є розроблення та виконання планів, державних цільових програм. Проте, на превеликий жаль, слід визнати, що Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, була прийнята тільки у грудні 2015 року попри те, що проблема внутрішньо переміщених осіб існувала вже майже два роки [8], а розробку політичних рішень та політичних програм, які повинні розв’язати проблеми внутрішньо переміщених осіб, профільним Законом покладено на Кабінет Міністрів України.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р затверджено План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (далі – План) [9]. У Плані визначено конкретні заходи, спрямовані на виконання завдань Стратегії, строки їх виконання, обсяги і джерела фінансування, відповідальних виконавців та партнерів із реалізації заходів, очікувані результати, індикатори виконання заходів. Але й цей План був затверджений надто пізно.

Разом з тим, незважаючи на велику кількість нормативних документів, Урядом не прийнято жодного акта, спрямованого на комплексне вирішення

питання організованого вивезення осіб, які перебувають у стаціонарних установах системи освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, утримуються в установах виконання покарань та слідчих ізоляторах, на безпечні території України. Процес евакуації жителів із зони проведення АТО відбувався стихійно, переважно за сприяння громадських ініціатив.

Щодо діяльності Кабінету Міністрів України з питань інституційного забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб слід зазначити, що ним було здійснено ряд організаційних заходів. Так, з метою комплексного вирішення питань соціального захисту внутрішньо переміщених осіб розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588-р [10] був створений Міжвідомчий координаційний штаб. До штабу ввійшли представники (на рівні перших заступників) 15 міністерств і центральних державних органів. З них ключовими є Державна міграційна служба України (реєструє місце проживання внутрішньо переміщених осіб), Міністерство соціальної політики України (постановка на облік і нарахування виплат), Служба безпеки України (з липня 2015 р. в електронному режимі фіксує всі переміщення переселенців через лінію розмежування). Очолює штаб заступник голови Державної служби з надзвичайних ситуацій України (далі – ДСНС). Відповідно до плану заходів, на цей штаб покладається робота з організації взаємодії між різними державними органами щодо соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб.

При територіальних органах ДСНС утворено регіональні штаби для соціального забезпечення внутрішньо переміщених осіб, до роботи яких залучені працівники місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, громадськості.

Штабами всіх рівнів забезпечувалась координація діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань транспортування, зустрічі та розміщення внутрішньо переміщених осіб у регіонах України, надання їм необхідної допомоги у вирішенні соціально-побутових проблем та організації життєзабезпечення.

У разі, коли особа, яка переміщується, розміщується регіональним штабом з питань, пов'язаних із соціальним забезпеченням громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення АТО, посадова особа уповноваженого органу, залучена в установленому порядку до участі в роботі регіонального штабу, приймає від неї заяву на отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщених осіб. Окрім того, прийняття заяв та видача довідок про взяття на облік можуть здійснюватися в місцях проживання переселенців працівниками житлово-експлуатаційних організацій або уповноваженими особами, визначеними виконавчими органами сільських і селищних рад, за погодженням з відповідним уповноваженим органом.

Розгортання Міжвідомчого координаційного штабу та регіональних штабів було достатнім на початковому етапі кризи. Незважаючи на велику кількість критичних зауважень щодо організації роботи штабу, а особливо щодо надання тимчасового житла, вдалося отримати первинні дані про кількість внутрішньо переміщених осіб (Міжвідомчий штаб дає щоденні зведення про кількість переселенців на сайті ДСНС) та визначитися з оцінкою потреб внутрішньо переміщених осіб. Проте зараз вкрай важливим є переозначити роботу координаційного та регіональних штабів, переглянути механізми координації з рештою стейкхолдерів (зацікавлених сторін).

У липні 2014 року була створена Державна служба України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб.

На жаль, від моменту створення вона так і не запрацювала, не було обрано голови та не розроблено нормативної бази. 24 вересня 2015 року Урядом видано постанову № 736, якою затверджено Положення про Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (далі Служба), визначено граничну чисельність працівників апарату та територіальних органів цієї служби [11]. Згідно з положенням до основних завдань Служби віднесено, зокрема іншого, забезпечення формування і реалізацію державної політики з питань, пов'язаних з Автономною Республікою Крим та м. Севастополем, зокрема щодо захисту прав і свобод ВПО.

Іншим органом, що мав працювати з внутрішньо переміщеними особами та відповідав би за відновлення інфраструктури, було Державне агентство з відновлення Донбасу (далі – Агентство), створене розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 10 вересня 2014 року № 442 [12].

Агентство, відповідно до Положення про Державне агентство з відновлення Донбасу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 655 [13], мало низку повноважень у сфері захисту прав і свобод ВПО:

- збір та аналіз інформації про необхідність забезпечення житлом, надання медичної допомоги та вирішення інших питань соціального захисту переміщених осіб з Донецької та Луганської областей;

- сприяння в установленому законодавством порядку соціальному забезпеченню переміщених осіб з Донецької та Луганської областей.

На жаль, діяльність відомства, яка б відповідала цьому завданню, не велася. Роботу Агентства гальмувала, зокрема, й та обставина, що на території Донецької і Луганської областей не ведеться державна статистика, у тому числі й на територіях цих областей, підконтрольних Україні. Не можна планувати відновлення, не знаючи елементарної ситуації в регіоні, не знаючи відповіді на питання: скільки проживає населення; скільки працює підприємств; яка середня заробітна плата і т.ін.

Близько року Агентство намагалося отримати хоч якісь реальні повноваження, наполягаючи, що воно повинно підпорядковуватися безпосередньо Уряду як спеціальний державний орган, здатний стати координаційним центром вирішення проблем, що стосуються територій зони АТО, окупованих і непідконтрольних територій, відновлення Донбасу, переселенців, але такі повноваження йому так і не були надані.

Таким чином, можна з упевненістю сказати, що зазначені інституції не виправдали тих цілей, задля яких створювалися. Незважаючи на численні рекомендації міжнародної спільноти, неурядових організацій та самих внутрішньо переміщених осіб, Кабінетом Міністрів України упродовж тривалого часу не вирішувалося питання щодо утворення центрального органу виконавчої влади з питань координації діяльності органів виконавчої влади про забезпечення дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, підконтрольного та підзвітного Прем'єр-міністру України.

Лише 14 квітня 2016 року в Кабінеті Міністрів України з'явилися посади віце-прем'єр-міністра України з питань окупованих територій, а також міністра з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб, а 20 квітня 2016 року Уряд своєю постановою № 299 створив Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, реорганізувавши Державне агентство з питань відновлення Донбасу і Державну службу

з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя шляхом їх злиття [14]. Гранична чисельність цього міністерства становить 105 працівників [15].

Отже, в Україні упродовж двох років не існувало єдиного координаційного урядового органу, як і не був визначений член Уряду, котрі забезпечували б належний рівень координації, вивчали б ситуацію і планували державні програми щодо внутрішньо переміщених осіб. Функції щодо забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб у нашій державі виконували (та й продовжують виконувати) Міністерство надзвичайних ситуацій, Міністерство соціальної політики, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти та науки, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування тощо. А створені інститути бажаних результатів не дали.

Створення профільного міністерства з питань тимчасово окупованих територій і внутрішньо переміщених осіб – крок, який давно вже мав бути зроблений. Віднині, хоч і з великим запізненням, концентрацією й координацією всіх зусиль, пов'язаних із внутрішньо переміщеними особами, їх забезпеченням, інтеграцією в громади, створенням конкретних державних програм, пов'язаних із житлом та створенням робочих місць займається Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.

Загалом, незважаючи на масштаби переселенського руху, непрості економічні та політичні обставини, відсутність практичного досвіду, наша країна все ж поступово просувається у напрямі розв'язання цієї вкрай болючої проблеми. І хоча левова частка програм з допомоги переміщеним особам лежить на волонтерських, міжнародних, благодійних організаціях та окремих громадянах, які, на відміну від державних органів, не мають жодного доступу ані до державного, ані до місцевих бюджетів, все ж спільними зусиллями вдалося утримати ситуацію, уникнути масових соціальних вибухів, створити хоч і недосконали, але більш-менш працюючу систему соціального захисту.

Утім, з часу виникнення проблеми минуло вже більше двох років, а багато питань, пов'язаних з інтеграцією внутрішньо переміщених осіб у повноцінне життя, і досі залишаються не вирішеними. Внутрішньо переміщені особи доволі часто не можуть ані отримати доступного соціального житла, ані влаштуватися на роботу.

Стурбованість цими проблемами добре помітна як у колі державних управлінців, так і науковців. Необхідно визначити, в чому принципово здійснені помилки і як їх можна виправити, враховуючи позитивний досвід окремих країн світу?

Головною причиною такої ситуації експерти, науковці та управлінці називають відсутність у виробленні політики системності та логіки. В Україні політика з питань забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб довгий час формувалась низкою державних органів, міжнародних організацій та волонтерських ініціатив без належної координації в рамках різних тематичних блоків, а також страждала через відсутність спільного бачення кінцевого результату цієї політики. Через це державні органи на основні виклики, що виявляються в існуванні проблем розміщення, працевлаштування, медичного обслуговування, психологічної реабілітації, зростання навантаження на локальних ринках праці, доступу до освіти, культурної та соціальної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб тощо, не завжди здатні приймати необхідні оперативні та правильні рішення. До того ж у структурі деяких з них навіть відсутні структурні підрозділи, які займаються проблемами внутрішньо переміщених осіб.

Системне вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб означає, що політика щодо них має бути достатньо ефективною і досягнути кінцевої мети, а

саме зникнення потреби в додатковому захисті для внутрішньо переміщених осіб.

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

Законодавчо функції вироблення політики з питань внутрішньо переміщених осіб (розробка політичних рішень та політичних програм, які повинні розв'язати проблеми внутрішньо переміщених осіб) покладено на Кабінет Міністрів України. На превеликий жаль, слід визнати, що попри те, що проблема внутрішньо переміщених осіб існувала з квітня 2014 року, програмні документи прийняті лише наприкінці 2015 року. У свою чергу, відсутність у державі програми знімає з Уряду обов'язок звітувати про проведену роботу за вказаним напрямом.

Крім того, за весь період існування проблеми стабільної правової бази у цій сфері створити поки що не вдалося. Основними причинами відсутності досконалої нормативно-правової бази із зазначених питань, на нашу думку, є: по-перше, зволікання в часі при прийнятті законодавчих та інших нормативно-правових актів; по-друге, наявність протиріч та невідповідностей норм у різних нормативно-правових документах, які значною мірою різняться одна від одної (навіть термінологічно), що й сьогодні призводить до суттєвих обмежень прав внутрішньо переміщених осіб.

Ситуація з розв'язання проблем внутрішньо переміщених осіб могла б скластися набагато кращою, якби впровадження будь-яких дій постійно не відтерміновувалось у часі, а рекомендації експертів провідних міжнародних центрів, конференцій, круглих столів і т.ін. щодо створення профільного органу, єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, накопичення та опрацювання інформації тощо переважною більшістю не ігнорувалися.

Сьогодні на вищому рівні влади відбувається пошук рішень у площині стратегії реінтеграції Криму і тимчасово непідконтрольних територій Донбасу в Україну. Враховуючи, що вирішення питань внутрішньо переміщених осіб з Криму і Донбасу має здійснюватися по-різному, слід обирати оптимальні методи й підходи, здатні вирішити поставлені за обома напрямами завдання. Держава зобов'язана чітко окреслити позицію стосовно окупованих і непідконтрольних територій, а також людей, котрі залишилися там. До чинного закону про засади внутрішньої і зовнішньої політики необхідно внести зміни щодо ситуації, що склалася в країні.

Питання внутрішньо переміщених осіб має бути одним із пріоритетів державної влади й чіткого плану дій не лише на сьогодні, а й на наступні роки, адже реалізація термінових заходів і приватних ініціатив не має необхідного потенціалу для комплексної підтримки у середньостроковій перспективі внутрішньо переміщених осіб. Водночас світовий досвід свідчить про те, що коли до цих питань ставитися байдуже, вони можуть безконтрольно й спонтанно еволюціонувати, деструктивно впливаючи на соціальну та економічну інфраструктури, політичне й культурне життя країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

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

2. Обліковано 1 654 845 переселенців / Мінсоцполітики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.msp.gov.ua/news/12087.html>.

3. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій території в зоні проведення антитерористичної операції” : Постанова Верховної Ради України від 31 березня 2016 року № 1074-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 18. – Ст. 203.

4. Правовий статус внутрішньо переміщених осіб в Україні : монографія / В.О. Криволапчук, Т.О. Проценко, В.О. Рядінська та ін. ; за заг. ред. докт. юрид. наук, професора М.Г. Вербенського. – К. : ДНДІ МВС України, 2016. – 402 с.

5. Україна потрапила у список рекордсменів світу за кількістю внутрішньо переміщених осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dw.com/uk>.

6. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 26. – Ст. 892.

7. Про затвердження Плану додаткових заходів з тимчасового розміщення громадян України, які переселяються з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя в інші регіони України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 № 298-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247175208>.

8. Про затвердження Комплексної державної програми щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1094 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 2. – Ст. 76.

9. Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року № 1393-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248740679>.

10. Питання соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2014 р. № 588-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/588-2014-%D1%80>.

11. Деякі питання Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2015 р. № 736 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/736-2015-%D0%BF>.

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

13. Деякі питання Державного агентства з відновлення Донбасу : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 року № 655 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/655-2014-%D0%BF>.

14. Питання діяльності Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 року № 299 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 77.

15. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2014 року № 85 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 29. – Ст. 814.

Отримано 30.11.2016

Д.В. Смерницький,
кандидат юридичних наук

НАУКОВО-ТЕХНІЧНА ЕКСПЕРТИЗА У СФЕРІ НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті розглянуто правове забезпечення науково-технічної експертизи у сфері науково-технічної діяльності. Визначено, що науково-технічна експертиза – це розгляд та дослідження справи, питання, проекту, технічної розробки, створеного наукового об'єкта тощо з метою зробити правильний висновок чи дати правильну оцінку відповідному явищу для забезпечення суспільних потреб у вирішенні відповідних відносин шляхом проведення науково-технічного аналізу.

Ключові слова: експертиза, науково-технічна експертиза, науково-технічна діяльність, правове забезпечення.

В статье рассмотрено правовое обеспечение научно-технической экспертизы в сфере научно-технической деятельности. Определено, что научно-техническая экспертиза – это рассмотрение и исследование дела, вопроса, проекта, технической разработки, созданного научного объекта и т.д. с целью сделать правильный вывод или дать правильную оценку соответствующему явлению для обеспечения общественных потребностей в решении соответствующих отношений путем проведения научно-технического анализа.

Ключевые слова: экспертиза, научно-техническая экспертиза, научно-техническая деятельность, правовое обеспечение.

Paper studies the legal support for scientific and technical expertise in the field of scientific and technological activities. It was determined that the scientific and technical expertise is a consideration and examination of the case, issue, project, technical development, to create a scientific object, etc. in order to make the correct conclusion or a proper assessment of the phenomenon for social needs in dealing with the corresponding relations by means of scientific and technical analysis.

Keywords: expertise, scientific and technical expertise, scientific and technical activities, legal support.

Згідно зі Словником української мови слово “експертиза” означає розгляд, дослідження будь-якої справи, якогось питання з метою зробити правильний висновок, дати правильну оцінку відповідному явищу [1]. Отже, науково-технічна експертиза – це розгляд та дослідження справи, питання, проекту, технічної розробки, створеного наукового об'єкта тощо з метою зробити правильний висновок чи дати правильну оцінку відповідному явищу для забезпечення суспільних потреб у вирішенні відповідних відносин шляхом проведення науково-технічного аналізу.

Як зазначає Т.О. Коломоєць, нормативно-правова база державного управління у сфері науки визначає “правила гри” стосовно впливу держави на наукову галузь. Керуючись ними, суб'єкти адміністративно-правового регулювання у сфері науки здійснюють функції щодо державного регулювання зазначеної сфери. Держава не в змозі підтримувати всі наукові дослідження у повному обсязі. Йдеться як про значні матеріальні витрати, так і про ефективність розподілу бюджетних

коштів. З метою оптимізації підтримки вітчизняної науки доцільно визначитися з пріоритетами, тобто з тими науковими напрямами (колективами), які здатні забезпечити суттєві позитивні наукові результати чи значну користь практиці. Це завдання вирішується за допомоги експертної діяльності. Наукова і науково-технічна експертиза – діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінювання науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів [2].

Слід додати, що оцінювання науково-технічного рівня об'єкта необхідно розуміти не лише в контексті його співвідношення з аналогічними об'єктами з метою визначення більш передового, прогресивного об'єкта, а й у ставленні об'єкта до встановлених норм з безпеки, екологічності, можливості сумісно діяти з іншими об'єктами тощо.

Закон України “Про наукову і науково-технічну експертизу” прийнято 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР [3]. Цей Закон визначає правові, організаційні і фінансові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері, а також загальні основи і принципи регулювання суспільних відносин у галузі організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи з метою забезпечення наукового обґрунтування структури і змісту пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, наукових, науково-технічних, соціально-економічних, екологічних програм і проектів, визначення напрямів науково-технічної діяльності, аналізу та оцінки ефективності використання науково-технічного потенціалу, результатів досліджень.

Як зазначає Л.О. Филипович, виходячи з таких загальних положень Закону, маємо визнати, що ні він, ні якийсь інший правовий документ, які регулюють експертну діяльність, прямо не говорять про аналіз і оцінку соціально-економічної, політичної, екологічної чи релігійної ситуації з боку експертів. Закон прямо не називає жодну сферу, яка нас цікавить з точки зору її експертування, але пробує максимально широко визначити конкретні об'єкти для експертизи: діючі об'єкти техніки (в тому числі військової) та промисловості, споруди, природні об'єкти тощо, стосовно яких постає потреба в отриманні науково обґрунтованих експертних висновків [3]. Крім цього, експертуванню підлягають проекти, програми, пропозиції різного рівня, щодо яких необхідно провести науково обґрунтований аналіз і дати висновок про доцільність їх прийняття, впровадження, подальшого використання тощо [4, с. 19–20].

Мабуть, варто не погодитися з автором наведеного тезису, що Закон прямо не називає жодної сфери, яка нас цікавить з точки зору її експертування, адже Закон [3] чітко вказує, що це експертна діяльність в науково-технічній сфері. На нашу думку, автор має цілковиту рацію щодо необхідності створення нормативного документа стосовно експертної діяльності в Україні та визначення в ньому форм та видів експертиз та сфер їх застосування. Проте ми досліджуємо саме питання проведення науково-технічної експертизи, а тому продовжимо.

Отже, як зазначено вище, Закон визначає правові основи експертної діяльності в науково-технічній сфері [3]. Чи так це? Як ми знаємо, спектр експертиз, визначений нормативно-правовими документами, є значним та обумовленим суспільними відносинами в певній сфері. Експертизи за своїм призначенням та видом бувають науково-технічними, науковими, судовими, правовими, екологічними, патентними тощо. Тому, на наш погляд, зазначений Закон не може визначати всю експертну діяльність у науково-технічній сфері, адже цій сфері, як і іншим сферам суспільного життя, притаманні різні види експертиз залежно від цілей та поставлених завдань. Тобто Закон саме повинен встановлювати правові основи

науково-технічної експертизи, як у сфері науково-технічної діяльності, так і в інших сферах суспільного життя, та слугувати базисом для створення інших нормативних документів з визначення норм щодо діяльності відповідного правового механізму науково-технічної експертизи у відповідній сфері суспільного життя та господарської діяльності [3].

Відповідно до ст. 1 Закону наукова і науково-технічна експертиза – це діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об'єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об'єктів [3]. Наукова і науково-технічна експертиза у сфері науково-технічних розробок та дослідно-конструкторських робіт, фундаментальних і прикладних досліджень, у тому числі на стадії їх практичного застосування (впровадження, використання, наслідки використання тощо), проводиться науково-дослідними організаціями та установами, вищими навчальними закладами, іншими організаціями та окремими юридичними і фізичними особами, які акредитовані на цей вид діяльності.

Основними завданнями наукової і науково-технічної експертизи згідно зі ст. 2 Закону є: об'єктивне, комплексне дослідження об'єктів експертизи; перевірка відповідності об'єктів експертизи вимогам і нормам чинного законодавства; оцінка відповідності об'єктів експертизи сучасному рівню наукових і технічних знань, тенденціям науково-технічного прогресу, принципам державної науково-технічної політики, вимогам екологічної безпеки, економічної доцільності; аналіз рівня використання науково-технічного потенціалу, оцінка результативності науково-дослідних робіт і дослідно-конструкторських розробок; прогнозування науково-технічних, соціально-економічних і екологічних наслідків реалізації чи діяльності об'єкта експертизи; підготовка науково обґрунтованих експертних висновків [3].

Аналізуючи норми ст. 2 Закону щодо основних завдань наукової і науково-технічної експертизи, слід зазначити, що норми встановлено доволі повно, але їх, на нашу думку, слід доповнити нормами стосовно визначення та встановлення співвідношення матеріальних та економічних витрат на проведення наукових досліджень з тими науковими методами та технологіями, які було використано при проведенні досліджень, а також із результатами досліджень [3]. Це забезпечить при проведенні наукової і науково-технічної експертизи встановлення більш оптимальної схеми проведення конкретного наукового дослідження та отримання результату, який реально відповідає затраченим зусиллям та коштам.

Згідно зі ст. 4 Закону суб'єктами наукової і науково-технічної експертизи є замовники, організатори експертизи, а також експерти [3]. Замовниками наукової і науково-технічної експертизи можуть бути органи державної влади і органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації, громадяни, зацікавлені у проведенні такої експертизи.

Організаторами наукової та науково-технічної експертизи є фізичні та юридичні особи, які на підставі доручення або договору із замовниками організовують та проводять експертизу й подають експертні висновки.

Експертизу можуть проводити: органи виконавчої влади у межах своєї компетенції; підприємства, установи та організації всіх форм власності, тимчасові творчі колективи, що здійснюють наукову і науково-технічну діяльність, спеціалізовані експертні організації; окремі експерти, групи експертів та експертні ради.

Зазначений у ст. 4 Закону [3] чіткий розподіл суб'єктів на замовників, організаторів експертизи, а також експертів можна віднести переважно до зовнішньої експертизи. Внутрішня експертиза проводиться суб'єктом науково-технічної діяльності на всіх стадіях проведення технічних розробок – створення, випробу-

вання, патентування, впровадження тощо. Внутрішня науково-технічна експертиза проводиться власними силами досвідченими фахівцями у певній сфері або відповідними створеними комісіями чи робочими групами. Також науково-технічну експертизу проводять наукові, науково-технічні та вчені ради науково-дослідної установи.

Так, наприклад, у галузевому стандарті Національної академії наук України СОУ НАН 73.1-001:2011 “Організація і проведення науково-дослідних робіт” п. 7.3 встановлено норму щодо приймання результатів науково-дослідної роботи вченою (науково-технічною) радою [5].

Отже, до зовнішньої науково-технічної експертизи слід віднести експертизу, яка проводиться зовнішніми незалежними суб'єктами або вищими організаціями (центральною владою виконавчої влади, місцевими органами самоврядування, НАН України та галузевими академіями тощо). До внутрішньої науково-технічної експертизи слід віднести експертизу, яка проводиться фахівцями суб'єкта науково-технічної діяльності, якому належить об'єкт експертизи.

Об'єктами наукової та науково-технічної експертизи відповідно до ст. 5 Закону [3] можуть бути: діючі об'єкти техніки (у тому числі, військової) та промисловості, споруди, природні об'єкти тощо, стосовно яких виникає потреба отримати науково обґрунтовані експертні висновки; проекти, програми, пропозиції різного рівня, щодо яких необхідно провести науково обґрунтований аналіз і дати висновок про доцільність їх прийняття, впровадження, подальшого використання тощо.

Обов'язковій науковій і науково-технічній експертизі підлягають: державні цільові наукові і науково-технічні програми; міждержавні наукові і науково-технічні програми, що реалізуються на підставі міжнародних договорів України в межах її території; галузеві і міжгалузеві програми у сфері наукової і науково-технічної діяльності; інноваційні програми та проекти державного значення.

Враховуючи той факт, що діяльність державних органів виконавчої влади фінансується за рахунок бюджетних коштів, у тому числі і здійснення науково-технічної діяльності підпорядкованими науково-дослідними установами, вищими навчальними закладами та підприємствами, а також іншими установами на договірних умовах, українською владою належно забезпечити проведення науково-технічної експертизи у сфері наукових і науково-технічних досліджень та розробок. Аналіз експертизи на вживання відповідних заходів для поліпшення науково-технічної діяльності дозволить більш раціонально використовувати державні кошти та забезпечувати максимальний ефект від впровадження науково-технічної продукції. Отже, можна дійти висновку, що встановлення обов'язкових адміністративно-правових норм стосовно проведення обов'язкової науково-технічної експертизи в діяльності державних органів влади, мабуть, не викликає сумнівів.

Законом [3] визначено такі форми експертизи: державну, громадську та ін., також зазначено, що державна експертиза є обов'язковою. На наш погляд, більш доцільно встановити такі форми – обов'язкова та необов'язкова (добровільна) експертиза. До обов'язкової експертизи віднести науково-технічну експертизу, яка згідно з нормативно-правовими документами є обов'язковою: це експертиза, наприклад, виробів на безпеку, державних науково-технічних програм на економічну доцільність, екологічність тощо. Обов'язкову науково-технічну експертизу можуть здійснювати як державні органи, так і недержавні установи у випадку надання їм відповідного дозволу (ліцензії, відповідної акредитації тощо). Необов'язкову (добровільну) науково-технічну експертизу наукові установи, підприємства можуть проходити в разі добровільного рішення з метою визначення ситуації або

прийняття відповідного рішення щодо об'єкта, який проходить експертизу. Необов'язкову (добровільну) науково-технічну експертизу теж можуть проводити як державні установи, так і недержавні установи за наявності відповідних фахівців та дозволу на цей вид діяльності. Слід зазначити, що сфера науково-технічної експертизи набагато ширша, ніж це визначено в Законі [3]. До неї, на наш погляд, можна віднести, наприклад, сертифікацію продукції в науково-технічній галузі, яка є як обов'язковою, так і необов'язковою та спрямована на визначення відповідності створеної технічної продукції нормативним документам (переважно Державним стандартам України), у яких встановлені відповідні норми та параметри щодо цієї продукції. Крім того, сфера стандартизації є саме тією сферою, у якій створюються відповідні обов'язкові та необов'язкові норми щодо науково-технічної продукції. Отже, сфера науково-технічної експертизи дуже багатогранна та до неї належить будь-яка експертиза, що здійснюється методами науково-технічних досліджень та порівнянь об'єкта зі встановленням відповідних висновків щодо відповідності існуючим вимогам.

Наступним нормативним документом у сфері наукової та науково-технічної експертизи є Положення про організацію та проведення наукової та науково-технічної експертизи [6]. Положення встановлює порядок організації й проведення наукової та науково-технічної експертизи державних програм і проектів у галузі фундаментальних, прикладних, науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт, а також науково-технічних частин програм різного спрямування та підпорядкування. Експертиза спрямована на захист національних інтересів держави, підтримку і розвиток науково-технічного, економічного й оборонного потенціалу України та відповідає світовому науково-технічному рівню.

Аналізуючи Положення про організацію та проведення наукової та науково-технічної експертизи [6], слід зазначити, що воно так само, як і Закон України "Про наукову і науково-технічну експертизу" [3], не встановлює певні форми експертизи як-то: обов'язкова та необов'язкова, зовнішня (незалежна) та внутрішня (відомча) експертизи, та можливість проведення цих експертиз як на платній, так і на безкоштовній основі. Тобто Положення регламентує тільки проведення зовнішньої експертизи згідно з договорами на платній основі та не враховує й не регулює порядок проведення інших видів експертиз.

Центральним органом виконавчої влади, який забезпечує, у тому числі і правове регулювання в сфері наукової та науково-технічної експертизи, є Міністерство освіти і науки України. Так, згідно з пп. 20 п. 4 Положення про Міністерство освіти і науки України [7], міністерство затверджує порядки проведення державної наукової та науково-технічної експертизи проектів державних, міжнародних і регіональних програм, погоджує проекти концепцій державних програм розвитку галузей економіки та державних програм у частині трансферу технологій.

Кожен фізичний чи юридичний суб'єкт, який займається науковою та науково-технічною експертизою, повинен пройти державну акредитацію згідно з Порядком проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи [8]. Порядок визначає організаційні та правові засади розгляду документів, видачі й анулювання державного свідоцтва на право проведення наукової та науково-технічної експертизи (далі – свідоцтво), що підтверджує кваліфікацію фізичної та юридичної особи з питання організації та проведення наукової і науково-технічної експертизи. Державну акредитацію здійснює Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, яке забезпечує розгляд заявок на проведення наукової та науково-технічної експертизи; перевірку фахової відповідності і кваліфікації

юридичних та фізичних осіб щодо спроможності здійснювати наукову та науково-технічну експертизу; видачу свідоцтва; контроль за додержанням вимог здійснення експертної діяльності суб'єктами, які проводять наукову і науково-технічну експертизу; ведення Єдиного реєстру виданих державних свідоцтв на право організації, проведення або організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи; підготовку та прийняття інструктивних та методичних документів з питань проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової і науково-технічної експертизи; надання консультативних, інформаційних та інших послуг зацікавленим особам щодо державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової і науково-технічної експертизи.

Наукові організації Національної академії наук та національних галузевих академій наук, заснованих на державній власності, державні вищі навчальні заклади III–IV рівня акредитації, провідні державні науково-технічні установи центральних органів виконавчої влади можуть здійснювати спеціалізовану експертну діяльність без додаткової акредитації, на підставі статутних положень, якими така діяльність передбачається.

Метою наукової експертизи є, крім дослідження, перевірки, аналізу та оцінки науково-технічного рівня об'єктів експертизи, також і розробка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо фінансування наукових досліджень. Підтвердження важливості економічної складової та необхідності вибіркового направлення коштів на проведення найважливіших для держави досліджень є і створення в Україні Державного фонду фундаментальних досліджень згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2001 року № 1717 [9].

Також необхідно згадати про державну реєстрацію результатів наукової і науково-технічної діяльності. Державна реєстрація результатів наукової і науково-технічної діяльності, а саме науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт та дисертацій здійснюється відповідно до законів України: “Про інформацію” [10], “Про науково-технічну інформацію” [11], “Про державну статистику” [12], “Про державну таємницю” [13]; постанов Кабінету Міністрів України: “Порядок організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях” [14], “Порядок здійснення заходів з охорони державної таємниці під час проведення секретних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт” [15], “Про державну реєстрацію науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій” [16], “Про державний облік засекречених науково-дослідних, дослідно-конструкторських розробок і дисертацій” [17]; та згідно з Порядком державної реєстрації та обліку відкритих науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій [18], який затверджено наказом Міністерства освіти і науки України від 27 жовтня 2008 року № 977, і Порядком державного обліку секретних науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій [19], який затверджено наказом Міністерства освіти і науки України від 09.06.2009 № 494.

Проводячи наукову і науково-технічну експертизу, на наш погляд, необхідно звертати прискіпливу увагу до проведеної державної реєстрації результатів наукової і науково-технічної діяльності. Адже створення у державі належної інформаційної системи за напрямом наукових досліджень є необхідним переважно для проведення цих досліджень, з метою забезпечення швидкого та повноцінного доступу до вже проведених наукових досліджень.

Інформаційна система щодо проведення наукової та науково-технічної експертизи повинна складатися з багатьох джерел, як то інформаційних баз щодо проведення наукових і науково-технічних досліджень, наукових бібліотек, баз

даних стосовно дисертаційних досліджень, об'єктів інтелектуальної власності тощо.

Чинним нормативним документом, що безпосередньо стосується інформаційного забезпечення наукової та науково-технічної експертизи, є Положення про інформаційне забезпечення наукової та науково-технічної експертизи за матеріалами фонду науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій відкритої і засекреченої тематик [20].

Згідно з п. 1.1. Положення [20] воно є основним документом, що визначає порядок проведення інформаційно-аналітичних робіт і умови надання інформації за матеріалами державної реєстрації та обліку науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт (далі – НДР, ДКР) і дисертацій з відкритої та засекреченої тематик під час здійснення наукової та науково-технічної експертизи. Положення поширюється на всіх юридичних та фізичних осіб, які беруть участь в організації та проведенні експертизи, незалежно від форм власності та видів діяльності.

Аналізуючи Положення про інформаційне забезпечення наукової та науково-технічної експертизи за матеріалами фонду науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій відкритої і засекреченої тематик [20], стверджувати, що воно створює правову основу для інформаційної системи щодо забезпечення наукової і науково-технічної експертизи, звісно, не можна. Це положення не стосується наведених вище інформаційних ресурсів стосовно науково-технічної діяльності, а отже, є досить однобічним та базується лише на фонді інформації, поданої державними установами та низкою недержавних установ щодо проведення науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, а також дисертаційних досліджень. Тобто можна констатувати, що на сьогодні інформаційної системи забезпечення наукової та науково-технічної експертизи не існує, є лише розрізнені інформаційні бази, які потребують об'єднання, а також необхідно розробити нормативно-правові документи щодо правового регулювання цієї сфери.

Підбиваючи підсумки розгляду питання правового забезпечення науково-технічної експертизи, необхідно зробити ряд висновків.

Нами пропонується встановити такі форми наукової та науково-технічної експертизи.

Обов'язкова наукова та науково-технічна експертиза – проводиться у обов'язковому порядку у випадках, визначених чинними нормативно-правовими документами.

До обов'язкової наукової та науково-технічної експертизи можна віднести державну та недержавну експертизу.

Державну наукову та науково-технічну експертизу проводять органи виконавчої влади, державні установи, підприємства та організації у порядку, визначеному законодавством.

До недержавної наукової та науково-технічної експертизи належать громадська експертиза та інші експертизи. Недержавна наукова та науково-технічна експертиза проводиться громадськими об'єднаннями, відповідними фахівцями, організаціями, установами, експертними комісіями тощо у порядку, визначеному законодавством.

Необов'язкова наукова та науково-технічна експертиза – проводиться на замовлення суб'єкта експертизи у порядку, визначеному чинними нормативно-правовими документами. Необов'язкова наукова та науково-технічна експертиза теж може поділятися на державну та недержавну.

Крім того, до форм проведення наукової та науково-технічної експертизи слід віднести зовнішню (незалежну) та внутрішню (відомчу) експертизу.

Зовнішня (незалежна) та внутрішня (відомча) наукова та науково-технічна експертиза можуть поділятися на державну та недержавну експертизи.

Зовнішня (незалежна) наукова та науково-технічна експертиза проводиться незалежною зовнішньою організацією, яка за підпорядкуванням не належить до організації, об'єкти якої проходять експертизу.

Внутрішня (відомча) наукова та науково-технічна експертиза проводиться фахівцями організації (установи), якій належить об'єкт експертизи, або організацією (органом виконавчої влад), якій підпорядковується організація (установа), якій належить об'єкт експертизи.

Обов'язкова та необов'язкова наукова та науково-технічна експертиза, а також зовнішня (незалежна) та внутрішня (відомча) наукова та науково-технічна експертиза можуть поділятися на види, які встановлені у ст. 13 Закону України "Про наукову і науково-технічну експертизу" [3] тобто: попередню, первинну, повторну, додаткову, контрольну наукову і науково-технічну експертизи.

В.В. Коваленко зазначає, що Концепція адміністративної реформи України, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року [21], встановила безоплатний стандарт адміністративних послуг. Водночас передбачалася можливість отримання платних адміністративних послуг на розсуд суб'єкта. Разом із тим сучасне бачення розвитку адміністративних послуг спрямоване на розвиток платних адміністративних послуг. Таким чином, адміністративні послуги в сфері науки за критерієм платності можна поділити на: платні та безоплатні.

До платних послуг у сфері науки належить державна акредитація фізичних та юридичних осіб у сфері наукової та науково-технічної експертизи. Це державне визнання кваліфікації фізичної та юридичної особи у сфері наукової та науково-технічної експертизи.

Фізичні особи, які на постійній або професійній основі здійснюють діяльність, пов'язану з наданням експертних послуг, та юридичні особи, статутом яких передбачено таку діяльність, повинні пройти державну акредитацію і отримати свідоцтво, що підтверджує кваліфікацію його отримувача з питання організації та проведення наукової і науково-технічної експертизи. Порядок державної акредитації, форма свідоцтва і перелік документів державного зразка осіб, які мають право на здійснення експертної діяльності та експертних послуг без отримання свідоцтва, визначаються МОН.

Основні функції Міністерства при проведенні акредитації, як зазначалося вище, це: а) розгляд заявок на проведення наукової та науково-технічної експертизи; б) перевірка кваліфікації юридичних та фізичних осіб, щодо спроможності здійснювати наукову та науково-технічну експертизу; в) видача свідоцтва; г) контроль за додержанням вимог здійснення експертної діяльності суб'єктами, які проводять наукову і науково-технічну експертизу; ґ) ведення Єдиного реєстру виданих державних свідоцтв на право організації, проведення або організації та проведення наукової та науково-технічної експертизи; д) підготовка та прийняття інструктивних, нормативних та методичних документів з питань проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової і науково-технічної експертизи; е) пролонгація чинності свідоцтва; є) надання консультативних, інформаційних та інших послуг зацікавленим особам щодо державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової і науково-технічної експертизи [22].

Отже, обов'язкова та необов'язкова наукова та науково-технічна експертиза, особливо зовнішня (незалежна), переважно має бути платною. Внутрішня експер-

тиза може бути як платною, так і безкоштовною залежно від суб'єкта, який надає ці послуги. Тобто фахівці або відповідні експертні ради установи, звісно, надають послуги з експертизи цій установі безкоштовно, а іншим установам, навіть одного відомчого підпорядкування, на платній основі.

Крім того, необхідно зазначити, що, на наше переконання, з метою належного правового забезпечення експертної діяльності в Україні необхідно забезпечити розробку та затвердження закону “Про експертну діяльність”, в якому чітко визначити сфери експертної діяльності (наукова та науково-технічна, екологічна, правова, історична тощо) форми та види експертиз, суб'єктів та об'єкти експертизи, види обов'язкових експертиз, види платних та безкоштовних експертиз тощо. Адже на сьогодні сфери правового регулювання експертної діяльності визначено переважно у науковій і науково-технічній галузі – Закон України “Про наукову і науково-технічну експертизу” [3], у галузі екології – Закон України “Про екологічну експертизу” [23] та ще незначною низкою нормативних документів, що стосуються проведення деяких експертиз, які є розрізненими та не створюють державної системи експертної діяльності.

Враховуючи той факт, що саме органи виконавчої влади повинні створювати відповідне правове поле щодо наукової і науково-технічної експертизи, спробуємо сформулювати визначення адміністративно-правового забезпечення наукової і науково-технічної експертизи.

Отже, адміністративно-правове забезпечення наукової і науково-технічної експертизи – це діяльність відповідних державних органів щодо правового регулювання проведення обов'язкової та необов'язкової наукової і науково-технічної експертизи об'єкта з метою зробити правильний висновок чи дати правильну оцінку відповідному явищу для забезпечення суспільних потреб у вирішенні відповідних відносин (забезпечення наукового обґрунтування пріоритетних напрямів розвитку науки і техніки, наукових, науково-технічних, соціально-економічних, екологічних програм і проектів, визначення напрямів науково-технічної діяльності, аналізу та оцінки ефективності використання науково-технічного потенціалу, результатів досліджень тощо) шляхом проведення науково-технічного аналізу, а також створення відповідного правового механізму щодо забезпечення здійснення зазначеної експертизи.

Отже, на базі Закону України “Про наукову і науково-технічну експертизу” [3], використовуючи й інші нормативні документи у сфері наукової і науково-технічної діяльності та методи проведення аналізу показників рівня якості наукової діяльності, можна створювати, згідно зі стандартами серії ISO, відповідні галузеві нормативні документи (настанови) з проведення аудиту (експертизи) у сфері наукової і науково-технічної діяльності на предмет функціонування та вдосконалення системи управління якістю в окремому органі виконавчої влади, підприємстві, установі тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. – К. : Наукова думка, 1970–1980. – Т. 2. – С. 462 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrlit.org/slovnuk/експертиза>.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. докт. юрид. наук проф. Т.О. Коломоець. – Київ : “Істина”, 2008. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/41-kolomoets/21727-----s-3-----.html>.
3. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10 лютого 1995 року № 51/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 9. – Ст. 56.
4. *Филипович Л.О.* Соціальний і духовний розвиток України : наукова експертиза та її законодавче закріплення / *Л.О. Филипович* // Юридична наука. – 2013. – № 10. – С. 18–28.

5. Організація і проведення науково-дослідних робіт: галузевий стандарт СОУ НАН 73.1-001:2011. – чинний від 28.12.2011. – К. : Національна академія наук України, 2011. – 28 с.
6. Положення про організацію та проведення наукової та науково-технічної експертизи: Наказ Міністерства України у справах науки і технологій від 24 квітня 1998 року № 131, зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 16 липня 1998 року за № 462/2902.
7. Положення про Міністерство освіти і науки України : Указ Президента України від 25 квітня 2013 року № 240/2013.
8. Порядок проведення державної акредитації фізичних та юридичних осіб на право проведення наукової та науково-технічної експертизи : Наказ Міністерства освіти і науки України від 12 січня 2004 року № 12, зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 26 січня 2004 року за № 110/8709.
9. Про Державний фонд фундаментальних досліджень : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2001 року № 1717.
10. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 48. – Ст. 650.
11. Про науково-технічну інформацію : Закон України від 25 червня 1993 року № 3322-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1993. – № 33. – Ст. 345.
12. Про державну статистику : Закон України від 17 вересня 1992 року № 2614-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 43. – Ст. 608.
13. Про державну таємницю : Закон України від 21 січня 1994 року № 3855-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 16. – Ст. 93.
14. Порядок організації та забезпечення режиму секретності в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.10.2003 № 1561-12.
15. Порядок здійснення заходів з охорони державної таємниці під час проведення секретних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1082.
16. Про державну реєстрацію науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 1992 р. № 162.
17. Про державний облік засекречених науково-дослідних, дослідно-конструкторських розробок і дисертацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.1994 № 155.
18. Порядок державної реєстрації та обліку відкритих науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій : Наказ Міністерства освіти і науки України від 27 жовтня 2008 року № 977, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 6 квітня 2009 року за № 312/16328.
19. Порядок державного обліку секретних науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій : Наказ Міністерства освіти і науки України від 09.06.2009 № 494, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 8 липня 2009 року за № 606/16622.
20. Положення про інформаційне забезпечення наукової та науково-технічної експертизи за матеріалами фонду науково-дослідних, дослідно-конструкторських робіт і дисертацій відкритої і засекреченої тематик : Наказ Міністерства України у справах науки і технологій від 2 листопада 1998 року № 283, зареєстровано в Міністерстві юстиції України від 19 листопада 1998 року за № 734/3174.
21. Концепція адміністративної реформи України : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98.
22. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України : підручник / В.В. Коваленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.ws/1786030548307/pravo/administrativni_poslugi_sferi_nauki.
23. Про екологічну експертизу : Закон України від 9 лютого 1995 року № 45/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 8. – Ст. 54.

Отримано 28.11.2016

Я.Ю. Белінська,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом

СУТНІСТЬ ВЗАЄМОДІЇ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ З ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ

Стаття присвячена визначенню сутності взаємодії господарських судів з державними органами. У дослідженні проведено теоретичний огляд поняття “взаємодія” у контексті поняття “державне управління”, на підставі чого автором було сформульовано власне поняття взаємодії державних органів.

Ключові слова: взаємодія, державне управління, судове управління, господарський суд, державні органи.

Статья посвящена определению сущности взаимодействия хозяйственных судов с государственными органами. В исследовании был произведен теоретический обзор понятия “взаимодействие” в контексте понятия “государственное управление”, на основании чего автором было сформулировано собственное понятие взаимодействия государственных органов.

Ключевые слова: взаимодействие, государственное управление, судебное управление, хозяйственный суд, государственные органы.

Paper is devoted to the definition of the essence of an interaction of economic courts with the state authorities. In the study it was carried out theoretical review of the concept “interaction” in the context of the concept of “governance”, based on which the author has formulated his own concept of an interaction of state bodies.

Keywords: collaboration, governance, judicial management, economic court, public authorities.

Сьогодні в Україні існує необхідність розв'язання проблеми взаємодії органів судової влади, зокрема господарських судів, із іншими суб'єктами публічної влади, оскільки досвід конституційно-правового розвитку України останніх п'яти років переконливо свідчить про те, що саме протистояння, неузгодженість і штучно створена конфліктність у системі органів державної влади створила чи не найбільш небезпечну загрозу для становлення України як конституційної держави, для утвердження традиції конституціоналізму [1, с. 81].

Сьогодні питання взаємодії органів державної влади все більше привертає увагу науковців, зокрема: Д.Є. Аблязова, М.Й. Вільгушинського, Г.О. Душенко, В.О. Кібець, Т.В. Котенко, Ю.С. Назара, А.М. Подоляки, А.О. Селіванова, Л.О. Феценко, С.П. Черних, О.М. Ярмака та інших. Проте це питання залишається малодослідженим, а тому потребує додаткових теоретичних здобутків.

Метою статті є визначення сутності взаємодії господарських судів з державними органами. Для досягнення поставленої мети планується проведення дослідження поняття “взаємодія” у співвідношенні із поняттям “державне управління”.

Питання й особливості взаємодії різних суб'єктів адміністративно-правових відносин завжди перебували у центрі наукових досліджень. Так, досить змістовне дослідження поняття “взаємодія” здійснив свого часу Ю.С. Назар. Зокрема, вчений

зазначає, що взаємодія – це одна з основних філософських категорій, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого. Це поняття тісно пов'язане з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього; суть взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет. При цьому всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність та інші) є конкретними видами взаємозв'язку. У багатьох випадках взаємодію якраз і визначають через взаємозв'язок. Разом з тим, взаємозв'язок передбачає взаємообумовленість обох предметів чи явищ, коли одне явище одночасно є і причиною, і наслідком [2, с. 7–8].

На наш погляд, взаємодію суб'єктів владних повноважень, зокрема господарського суду, слід розглядати в управлінському аспекті, з позиції державного управління, оскільки саме управління є первинною ознакою держави. Взаємодія має відносну можливість інтегрувати дію та вплив, і тому являє собою досить складну форму управлінської діяльності. Взаємодію з позиції системи керування в цілому можна розглядати як сукупний вид діяльності [3, с. 137].

Запропонований нами підхід напевне зумовить виникнення ряду питань, оскільки роль суду як учасника процесу державного управління є дискусійною. У науковій літературі існують різні думки щодо державного управління у судовій діяльності. Проте не всі з них, на нашу думку, можуть бути визнані слушними. Основне питання тут полягає у тому, що дуже часто суди ставлять у стислі рамки – відправлення правосуддя, оперуючи тим, що правосуддя є головною конституційно визначеною функцією суду, заснованою на поділі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Такий підхід замикає судову владу саму в собі, на відміну від інших видів державної влади, які наділені законом функціями управління. Як слушно зазначають Р.В. Горобець та О.М. Овчар, історично склався стереотип, відповідно до якого питання діяльності судової влади фактично ототожнюється з правосуддям, але зовсім не асоціюється з управлінською діяльністю. Ситуація ускладнюється тим, що органи судової влади не наділені організаційно-розпорядчими функціями [4]. А.О. Селіванов зазначає, що згідно з Конституцією і законами України суд єдиний здійснює право судити і саме тому в його діяльності можна знайти різноманітні функції [5, с. 32]. Тут необхідно відрізнити функції державного органу, що визначають його сутність та призначення у системі державних органів і функції управління, які притаманні всім державним органам без винятку. Свого часу про це зазначав Д.Д. Цабрія. Так, на його думку, не існує органів управління, які б виконували тільки одну функцію, так само, як і функцій, що реалізувалися б виключно один органом управління. Кожен орган виконує всі управлінські функції, але крізь призму специфіки власної діяльності у певній ділянці всього масиву управлінського впливу держави [6, с. 64]. Так, функціями судової гілки влади є відправлення правосуддя, захист порушених прав і свобод, розв'язання конфліктів та спорів, притягнення до відповідальності за порушення законів тощо. Загалом це функції, які характеризують судову гілку влади з погляду її функціонального призначення відповідно до теорії поділу влади. До функцій же судової гілки влади з позиції управління слід віднести функції, які направлені на забезпечення цілісності судової системи, збереження її структури та підтримання належного її функціонування. Будь-яка система – чи то система органів виконавчої влади, чи система судових органів, чи законодавчих – вона не може існувати без управління.

Як слушно зауважує І.Є. Туркіна, наука управління, яка включає дослідження питань організації та діяльності державних органів, визначає, що функцією будь-

якої організованої системи (біологічної, технічної, соціальної), яка забезпечує її цілісність, тобто досягнення поставлених перед нею завдань, збереження структури, підтримання належного режиму діяльності є управління. Воно слугує інтересам взаємодії складових елементів цієї системи. Таке управління у загальному вигляді становить комплексну діяльність щодо розробки й упровадження організаційно-економічних, адміністративно-управлінських, правових і особистісних факторів, способів, методів впливу на внутрішню систему для підвищення ефективності її діяльності. Іншими словами, управління постає перед нами у вигляді внутрішньої взаємодії складових ланок системи суб'єктів забезпечення діяльності судової системи, необхідність існування якої обумовлюється потребами уможливлення здійснення об'єктивного і неупередженого правосуддя в державі. Разом з тим, жодна система не може існувати автономно, оскільки її зв'язок з іншими системами одного і того ж порядку є органічно обґрунтованим. Тому цю організовану спільність можливо й розглядати і як складову більш загальної системи – системи державного управління [7, с. 127]. Але як сама система судоустрою, так і конкретний окремий суд є складними механізмами, функціонування яких потребує адміністрування в матеріально-технічній, організаційній та фінансових сферах. Саме тому проблему організаційного забезпечення судової влади можливо і необхідно розглядати з позицій державного управління [4].

Як слушно зауважує Ю.П. Битяк, державне управління становить собою вид державної діяльності, в межах якої реалізується державна влада. Це повністю відповідає системі поділу влади, оскільки кожна гілка єдиної державної влади реалізує повноваження через діяльність відповідних суб'єктів [8, с. 12]. Схожою є думка М. Дальникевича, який зазначає, що на державне управління за сучасних умов слід дивитися ширше, оскільки державне управління є управлінням державними справами, а отже, здійснюється всіма органами держави і в усіх гілках влади: законодавчої, виконавчої та судової [9, с. 20].

Дійсно, той факт, що державна влада здійснюється всіма державними органами, в тому числі й судовими, є аксіомою теорії держави і права. Зокрема, це підтверджується тим, що державне управління – як в цілому, так і у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів в тому чи іншому обсязі – здійснюється різними державними органами, що належать до різних гілок державної влади. Однак якщо для органів виконавчої влади державне управління означає провідний напрям діяльності (хоча і далеко не всеохоплюючий, а тим більше не єдиний), то для органів інших гілок влади – законодавчої та судової, а також решти державних органів (наприклад, органів прокуратури, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо) – здійснення державного управління обмежується організаційними рамками певного органу і має обслуговуюче значення стосовно його профільних (основних) завдань і функцій (тобто йдеться про так зване управління внутрішньоорганізаційного направлення) [10, с. 114]. Кінцевою метою внутрішньоорганізаційного управління є забезпечення належного функціонування державного органу.

Отже, слід констатувати, що кожен вид публічної влади, чи то влада політична, чи то влада державна, чи то влада самоврядна тощо, реалізується відповідними суб'єктами. Разом з цим, функціонування сучасної держави та сучасного суспільства не дозволяє обмежити названі органи лише тими видами діяльності, які складають сутність та зміст відповідної влади [11, с. 326]. Таким чином, кожен суб'єкт державної влади взагалі й суди зокрема виступають одночасно у кількох іпостасях, які, однак, не можна змішувати та об'єднувати. Це пов'язано як із тим, що таке об'єднання може призвести до нівелювання різниці між окремими видами влади,

так і з тим, що кожна із функцій вимагає окремого нормативного регулювання, яке у переважній більшості випадків здійснюється за допомогою різних галузей права. Так, наприклад, органи судової влади здійснюють правосуддя, керуючись нормами процесуальних кодексів, тоді як питання судового управління, організаційного забезпечення функціонування судів тощо становлять предмет регулювання передусім адміністративного права [12, с. 37]. При цьому норми зазначеної галузі права закріплюють і впорядковують значну кількість внутрішньоорганізаційних (внутрішньосистемних, внутрішньоапаратних) відносин у діяльності судів. Зокрема, до таких відносин можна віднести відносини кадрового забезпечення (добір суддів і народних засідателів, управління кадрами судових органів); державно-службові (питання організації судових органів), контрольні (перевірка організації роботи судових органів, вивчення й узагальнення судової практики, організація роботи з ведення судової статистики); охоронні, які і складають основний зміст судового управління [13, с. 1].

Отже, було б неправильно припускати, що коли суди чітко не віднесені до органів державного управління, то в їх діяльності відсутня адміністративно-правова складова. Слід підкреслити, що суди є органами публічної влади й їх функціональне призначення у вигляді відправлення правосуддя має бути організаційно визначеним, оскільки орган державної влади не може існувати без належного організаційного управління. Все це нормативно врегульовано новим Законом України “Про судоустрій та статус судів”, який поміж процесуальних питань діяльності судової гілки влади, регулює також питання, що виникають у сфері організації діяльності та функціонування судової системи [14].

Наведене дає підстави стверджувати, що одним зі специфічних видів управління є судове управління, що поєднує елементи державного управління та самоуправління, де суди виступають як суб’єкти управління, і як об’єкти управління всередині судової системи. Це така діяльність, що не поширюється на сферу правосуддя, здійснюваного судом [15, с. 104] й представляє собою діяльність адміністративно-розпорядчого характеру уповноважених державних органів і посадових осіб щодо організаційного забезпечення і керівництва судами, спрямуванню їх роботи, що здійснюється на виконання Конституції і законів України за неухильного дотримання принципу незалежності суддів, їх підзвітності й підкорення тільки закону [16, с. 22]. Водночас, твердження про управління судовою системою є неприпустимою лише у тому разі, якщо мова йде про нормативно невизначене втручання у судову діяльність інших державних органів, що є порушенням незалежності та самостійності судової влади. Однак, у дослідженні мова йде про те, що судовим органам, як і іншим органам державної влади призначенні функції управління, але не зовнішнього характеру, а переважно внутрішньо організаційного. Безумовно, слід зазначити, що функціонування належної, справедливої, прозорої та ефективною судової системи можливе лише за наявності дієвого правового механізму управління.

На підставі викладеного та враховуючи філософські аспекти поняття взаємодії, взаємодію державних органів можна визначити як управлінський процес, який полягає у діяльності суб’єктів, які здійснюють за допомогою певних засобів та методів вплив один на одного. Також слід додати, що засоби й методи впливу залежать від виду відповідної взаємодії, повноважень суб’єктів взаємодії та її функціонального призначення. Механізм регулювання взаємодії судових органів, зокрема господарських судів, має адміністративно-правовий характер. Саме тому виникнення взаємодії господарських судів та інших державних органів можливе лише при здійсненні безпосередньо самими судами своєї управлінської діяльності,

в свою чергу інші державні органи повинні лише сприяти цьому, застосовуючи певні заходи щодо забезпечення належного функціонування цих судів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Скрипнюк В.* Конституційно-правові основи взаємодії органів державної влади і забезпечення верховенства права / В. Скрипнюк // *Право України*. – 2010. – № 3. – С. 80–88.
2. *Назар Ю.С.* Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія / Ю.С. Назар. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. – С. 7–8. 160 с.
3. *Євтушенко О.Н.* Державне управління (Основи теорії державного управління) : [навч. посіб. у 3-х част.] / О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2013. – 268 с.
4. *Горобець Р.В.* Деякі аспекти взаємодії між органами державної виконавчої та судової влади / Р.В. Горобець, О.М. Овчар // *Теоретичні та прикладні питання державотворення. Збірник наукових праць*. – 2011. – № 8.
5. *Селіванов А.О.* Правовий статус асистента судді : новий інститут у світлі судової реформи / А.О. Селіванов // *Вісник Верховного суду України*. – 2015. – № 2 (174). – С. 32–36.
6. *Білокур Є.* Щодо визначення поняття “функції органів державного управління” / Є. Білокур // *Юридичний вісник*. – 2014. – № 3. – С. 62–67.
7. *Туркіна І.Є.* Форми здійснення державного управління в сфері забезпечення діяльності судової системи / І.Є. Туркіна // *Публічне управління: теорія та практика*, 2011. – № 4 (8). – С. 127. – С. 127–131.
8. *Адміністративне право України [Текст] : підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. освіти / Ю. П. Битяк ; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2000. – 520 с.*
9. *Данилькевич Н.И.* Административное право Украины: учеб. пособ. / Н. И. Данилькевич; Днепропетровский национальный ун-т. Юридический факультет. – Д. : 2001. – 168 с. – С. 20.
10. *Авер'янов В.* Ще раз про зміст і співвідношення понять “державне управління” і “виконавча влада” – полемічні нотатки / В. Авер'янов В. // *Право України*. – 2004. – № 5. – С. 113–116.
11. *Вільгушинський М.Й.* Категорія “судова влада” у новій інтерпретації / М.Й. Вільгушинський // *Вісник Львівського університету. Серія Юрична*. – 2012. – № 57. – С. 322–328.
12. *Вільгушинський М.Й.* Суди загальної юрисдикції у системі взаємовідносин із суб'єктами владних повноважень та громадськістю : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10, 12.00.07 / Вільгушинський М.Й. ; Нац. ун-т “Одес. юрид. акад.”. – О., 2013. – 394 с.
13. *Запорожець М.П.* Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України : дис.. канд. юрид. наук : спец. : 12.00.07 / М.П. Запорожець ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 181 с.
14. *Про судоустрій та статус суддів : Закон від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 31. – Ст. 545.*
15. *Обрусна С.Ю.* Соціальний характер судового управління : окремі питання / С.Ю. Обрусна // *Право і безпека*. – 2010. – № 1. – С. 102–105.
16. *Стрижак А.* Судове управління в Україні. Теоретичні основи і правове регулювання / А. Стрижак. – Ужгород : Патент, 2004. – 120 с.

Отримано 01.11.2016

Н.Ф. Ващук,
старший науковий співробітник

ГЕНЕЗИС АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЛЕГКОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ УКРАЇНИ

У статті на підставі генезису розглянуто та систематизовано основні етапи розвитку системної організації легкої промисловості. Взято до уваги погляди вітчизняних вчених-теоретиків адміністративного права. Окреслено відповідні зміни адміністративно-правового регулювання, які обумовлені проведенням соціально-економічних, політичних перетворень та адміністративними реформами країни. Проаналізовано системний підхід наукових досліджень щодо розвитку сфери легкої промисловості за минулих часів та в сучасних умовах.

Ключові слова: генезис, правове регулювання, суспільні відносини, легка промисловість, адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості.

В статье на основании генезиса рассмотрены и систематизированы основные этапы развития системной организации легкой промышленности. Принято во внимание взгляды отечественных ученых-теоретиков административного права. Определены соответствующие изменения административно-правового регулирования, обусловленные проведением социально-экономических, политических преобразований и административными реформами страны. Проанализированы системный подход научных исследований по развитию сферы легкой промышленности в былые времена и в современных условиях.

Ключевые слова: генезис, правовое регулирование, общественные отношения, легкая промышленность, административно-правовое регулирование в сфере легкой промышленности.

In paper on the basis of genesis the main stages of development of the system organization of light industry are considered and systematized. The views of domestic scientists-theorists of administrative law are taken into account. The corresponding changes of administrative and legal regulation caused by carrying out social and economic, political transformations and administrative reforms of the country are defined. A system approach of scientific research on the development of the sphere of light industry in old and modern conditions is analyzed.

Keywords: genesis, legal regulation, social relationships, light industry, administrative legal regulation in light industry sphere.

Відомо, що нові й накопичені знання перебувають у діалектичній взаємодії. Найкраще і прогресивне зі старого переходить у нове, надаючи йому силу й дієвість. Інколи забуте старе знову відроджується на новій науковій основі й живе другим життям в іншому, досконалішому вигляді. А тому, перш ніж з'ясувати сучасний стан, необхідно вивчити генезис і розвиток певного явища. Тому особливого значення набувають вивчення історичного досвіду, аналіз та оцінювання історичних подій, фактів, попередніх теорій у контексті їх виникнення, становлення та розвитку. Історичний метод дає змогу дослідити виникнення, формування і розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності.

Термін “генезис”, “генеза” (грец. *γένεσις, γέννῳ* – породжую, створюю, лат. *genesis*) – це походження, виникнення; процес утворення. У науці це опис походження, виникнення, становлення, розвитку, метаморфози або (необов’язково) загибелі об’єктів [1, 2, с. 150].

Генезис адміністративно-правового регулювання в сфері легкої промисловості у законодавстві можна умовно поділити на п’ять етапів, кожен з яких містить у собі декілька відносно самостійних стадій і відрізняється своєю специфікою: I етап – початковий (початок XX ст. – кінець 20-х рр. XX ст.) із плановою системою державного управління економікою, формуванням довготермінового плану розвитку, який охоплював розвиток 17 галузей промисловості, в тому числі і легкої промисловості, започаткуванням основних засад адміністративно-правового регулювання в сфері легкої промисловості; II етап – період сталого розвитку (кінець 20-х рр. – середина 60-х рр. XX ст.), для якого характерним є формування адміністративно-командної системи управління, прийняття численних та суперечливих за своїм змістом директив, які фіксували поступовий перехід від галузевого принципу державного управління до територіального й передбачали тотальне втручання держави в галузь; III етап – передреформаційний (60–80 рр. XX ст.) з пріоритетом економічних методів державного регулювання, розвитком підприємств легкої промисловості за принципом самоокупності та нормативним закріпленням відповідних змін; IV етап – перехідний (кінець 80-х рр. – початок 90-х рр. XX ст.) із закладанням нових правових основ регулювання в сфері легкої промисловості України переважно у вигляді законодавчих актів; V етап – новітній (з 1993 року і до цього часу) із яскраво вираженою політикою державного протекціонізму, докорінним реформуванням чинної законодавчої системи щодо підтримки і розвитку легкої промисловості, запозиченням передового зарубіжного досвіду. Незалежна держава Україна з національними історичними традиціями й особливостями розвитку легкої промисловості та фрагментарним аналізом питань адміністративно-правового регулювання у цій галузі в контексті адміністративно-правового регулювання економікою, промисловістю, легкою промисловістю. Вплив “Революції гідності” та сучасний оновлений погляд на сутність, призначення адміністративного права, також поглиблене вивчення окремих проблемних питань адміністративно-правового регулювання легкої промисловості, аналіз зарубіжного нормотворчого досвіду, пошук нових пріоритетів наукових досліджень, відсутність комплексних наукових досліджень адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості в Україні.

Розглянемо період з 20-х і до кінця 80-х років: розвиток світового господарства характеризується історичним протистоянням двох систем – переважно ринкової і переважно командно-адміністративної. У першій набували подальшого розвитку ринкові відносини між усіма її складовими. Після другої світової війни в результаті загострення суперечок між метрополіями і колоніальними та залежними країнами колоніальна система розпалась. Частина країн, що звільнилися (Китай, В’єтнам, Куба, Північна Корея, Монголія, згодом до них приєдналися Ангола, Мозамбік, Гвінея-Бісау та інші – всього понад 20 країн в Європі, Азії, Африці та Латинській Америці), увійшла в основу командно-адміністративної системи світового господарства. Однак більшість країн, що звільнилися, залишилися в системі переважно ринкового господарства і склали окрему групу країн, що розвиваються.

Усього в переважно ринковій системі світового господарства в середині 80-х років було понад 160 країн, в тому числі понад 30 індустриально розвинених. У країнах, що розвиваються, проживало 3/4 населення, вони займали понад 4/5 території і на них припадало лише 18,5 відсотка сукупного валового продукту

всіх країн переважно ринкової системи. Маючи багатючі природні та людські ресурси, що розвиваються, за рівнем виробництва на душу населення відстали від економічно розвинених країн в середньому в 12 разів, форми відносин між колишніми метрополіями і колоніями країнами змінилися: вони значно ускладнилися за економічних методів досягнення максимального прибутку. Між країнами переважно командно-адміністративної системи ускладнилися виробничі відносини, які лише формально вважалися товарно-грошовими, оскільки останні не отримали достатнього розвитку. Колишній СРСР був відділений від світового господарства: його частка становила 4 відсотки повного обсягу світової торгівлі. Причиною недостатньо активної участі в світо-господарських зв'язках як колишнього СРСР, так і інших країн централізовано-керованої економіки були нерозвинуті товарні відносини і ринок в рамках національного господарства. Це призводило до невикористання переваг міжнародного поділу праці, обміну результатами діяльності й співпраці, науково-технічних досягнень і виробничого досвіду передових в промисловому відношенні країн і завдавало великої економічної та соціальної шкоди економіці колишнього СРСР в цілому і України зокрема.

Уважалося, що суспільство розвиненого соціалізму досягло великих соціально-економічних успіхів, які були результатом правильної науково-обґрунтованої політики КПРС у галузі наукового управління суспільством. Та особливістю соціального й адміністративно-правового управління було “старіння” його механізмів, яке було зумовлено динамічністю розвитку суспільних процесів. Навіть найоперативніша система управління не завжди встигає за плинністю цих процесів. В умовах постійного ускладнення економічних та політичних зв'язків та завдань, які поставали перед народним господарством та іншими сферами суспільного життя, до процесів адміністративно-правового регулювання на той час було поставлено високі вимоги. Не випадково Комуністична партія і Радянський уряд приділяли питанням управління виключно велику увагу. Тільки у 70–80-ті роки розроблено комплекс заходів, спрямованих на подальше вдосконалення управлінської діяльності держави. Про це свідчать постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР від 12 липня 1979 року “О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов”, “Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы”, від 14 листопада 1980 року “Про поліпшення планування і економічного розвитку”, від 14 липня 1983 року “О дополнительных мерах по расширению прав производственных объединений (предприятий) промышленности в планировании и хозяйственной деятельности и по усилению ответственности за результаты работы”. Чільне місце займають питання управління в матеріалах XXVI з'їзду КПРС. Основними напрямками економічного і соціального розвитку СРСР на 1981–1985 роки і на період до 1990 року передбачено “...последовательно улучшать управление народным хозяйством с учетом возрастающих масштабов производства, усложняющихся экономических связей, требований научно-технической революции в целях максимального использования возможностей и преимуществ экономики зрелого социализма”. Питання вдосконалення управління були в центрі уваги на багатьох пленумах ЦК КПРС. У своїй промові на лютневому пленумі 1984 р. ЦК КПРС К.У. Черненко сказав: “В серьезной перестройке нуждается система управления экономикой, весь наш хозяйственный механизм. Она включает в себя широкомасштабный экономический эксперимент по расширению прав и повышению ответственности предприятий” [3, с. 646].

У процесі практичного здійснення завдань і функцій радянського державного управління, а також вдосконалення його механізму виникають різноманітні суспільні відносини управлінського типу. У них по суті знаходять своє вираження всі основні категорії, за допомогою яких можна характеризувати державне управління.

Дослідження сутності таких громадських зв'язків, їх видового різноманіття з метою кращої організації державного управління та підвищення ефективності правового регулювання управлінського процесу на той час було важливою й актуальною задачею юридичної (особливо адміністративно-правової) науки, значимість якої впливала з рішень червневого 1983 р. пленуму ЦК КПРС.

Одним з актуальних аспектів проблеми управлінських відносин було на той час теоретичне осмислення і з'ясування природи управлінських зв'язків горизонтального характеру, які розвивалися разом з традиційними для управління вертикальними зв'язками.

У сучасних умовах горизонтальні управлінські відносини, характерні рівноправністю їх сторін (учасників), незважаючи на реальну можливість їх виникнення на всіх рівнях системи державного управління, що не використовувалися в повній мірі в інтересах цілей радянського державного управління, нерідко складалися стихійно, що не становили у своїй значній частині предмета адміністративно-правового регулювання (наприклад, процедурні відносини). Отже, управлінська практика свідчила про те, що їхня роль своєрідно проявлялася в тій сфері суспільного життя, яка регулювалася радянським адміністративним правом. Супроводжуючи відносини вертикального типу ("суб'єкт – об'єкт"), горизонтальні управлінські зв'язки: по-перше, сприяли розвитку принципу демократичного централізму, зокрема його демократичного початку, який передбачав розширення самостійності і творчої активності учасників управлінської діяльності; по-друге, забезпечували взаємну координацію і узгодженість в діяльності суб'єктів радянського державного управління; по-третє, забезпечували реалізацію прав і законних інтересів державних та громадських організацій у радянському державному управлінні; по-четверте, забезпечували реалізацію прав і законних інтересів державних та громадських організацій у радянському державному управлінні; по-четверте, забезпечували реалізацію громадянами своїх прав і законних інтересів в радянському державному управлінні та задоволення їхніх потреб; по-п'яте, забезпечували прийняття суб'єктом управління науково-обґрунтованого управлінського рішення, а в ряді випадків були неодмінною умовою виникнення таких відносин, в яких матеріалізувався безпосередньо управлінський вплив; по-шосте, будучи в значній своїй частині процедурними, вони забезпечували належну організованість, дисципліну і культуру управлінської діяльності.

Лише окремі аспекти цієї проблеми розглядалися в працях вчених-адміністративістів, а також представників інших галузей наукових знань (Афанасьєв В.Г., Безденежних В.М., Козлов Ю.М., Коренєв А.П., Манохін В.М., Новосєлов В.І., Петров Г.І., Пешков А.В., Сорокін В.Д., Студенікіна М.С., Студенікін С.С., Фролов Є.С., Хан С.М., Шергін А.П., Юсупов В.А., Ямпольська Ц.А.).

Відсутність комплексних досліджень за цією проблематикою негативно позначалася на вирішенні низки практичних питань організації радянського державного управління, зокрема про адміністративні процедури, і правового регулювання, які складаються в процесі здійснення суспільних відносин.

Аналіз висловлених в юридичній літературі точок зору з приводу підстав класифікації управлінських відносин на вертикальні й горизонтальні дозволив знайти методологічний підхід для виокремлення з усієї маси управлінських зв'язків

відносин горизонтального типу, відповідно до якого єдиним критерієм розмежування горизонтальних та вертикальних управлінських відносин може бути ознака рівноправності сторін. Таким чином, було виключено ознаку несубпідрядності сторін, яка є складовою ознаки рівноправності, якщо горизонталь виникає між нижче підпорядкованими сторонами, і як таку, що суперечить радянській дійсності, якщо горизонталь виникала між субпідрядними сторонами, що розвивалася за схемою “знизу вгору”.

Неоднозначно вирішувалося не менш важливе питання про те, на якому рівні ієрархії органів державного управління можуть виникнути горизонтальні управлінські протиставлення, іншими словами, хто може бути сторонами в такого роду відносинах, чи можливе їх виникнення в управлінських зв'язках типу: “суб'єкт – суб'єкт”, “суб'єкт – об'єкт”, “об'єкт – об'єкт”, “об'єкт – суб'єкт”.

Огляд точок зору Козлова Ю.М., Петрова Г.І. та аналіз на той час чинного законодавства і радянської дійсності дозволив зробити висновок про те, що правові горизонтальні зв'язки можуть виникати на рівні виконавства, оскільки вони розвивалися під впливом норми права, що є правовим опосередкуванням управлінського рішення суб'єкта управління. При чому рівень виконавства в цьому випадку може бути різноманітним: від центральних органів управління до найнижчих ланок системи цих органів, тобто від загальносоюзних міністерств до адміністрації підприємств, їхніх структурних підрозділів або й окремих виконавців, а відносини узгодження “суб'єкт – суб'єкт”, які здійснювалися як адміністративно-правові відносини під впливом вищого органу державного управління, не втрачають свого горизонтального характеру, тому що, перериваючи вертикаль, горизонтальні зв'язки розглядалися як самостійні горизонтальні адміністративно-правові відносини.

Обережно сприймалася вченими-адміністративістами, зокрема Фроловим Є.С., ідея віднесення до горизонтальних управлінських зв'язків відносин та взаємовідносин міністерств СРСР “знизу вгору”, до яких відносять управлінські зв'язки, що виникають як з ініціативи підлеглого органу державного управління, так і з ініціативи громадських організацій і громадян. Сумніви обумовлювалися тим, що відносини в цьому випадку виникають або між сторонами чи субпідрядними, або між сторонами, одна з яких підвладна іншій, наприклад Міністерство легкої промисловості та підпорядковані йому відомства.

Виключивши ознаку несубпідрядних сторін і залишивши в якості єдиного критерію виокремлення горизонтальних відносин ознаку рівноправності сторін, робився актуальний на той час висновок про можливість виникнення горизонтальних відносин між сторонами, пов'язаними між собою відносинами підпорядкованості (підвладними), відносини типу “об'єкт – суб'єкт”. У такому випадку виникав складний комплект управлінських відносин, складовим елементом якого був, зокрема, управлінський вплив зі сторони суб'єкта управління (який обов'язково повинен бути суб'єктом для обох сторін).

Спроба розглянути правомірність конструювання горизонтальних адміністративно-правових відносин з позиції механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, що виникають у процесі державно-управлінської діяльності, зроблена Черепановим Ю.Г. Річ у тім, що в радянській юридичній літературі тривалий час існував погляд, відповідно до якого вважалося, що адміністративне право має свій особливий метод регулювання суспільних відносин, що виражається виключно у владних приписах, обумовлених підпорядкуванням або підвладністю сторін, а складені під впливом цього методу суспільні відносини виступають як відносини влади і підпорядкування.

Таким чином, ідея горизонтальності в управлінні вступала в протиріччя з адміністративно-правовим методом регулювання суспільних відносин, які трактувалися як метод владних приписів. Відносини ж, що складаються під впливом владних приписів, відповідно визнавалися тільки вертикальними.

Однак реальна дійсність спонукала деяких учених цілком обґрунтовано переглянути свої позиції щодо адміністративно-правового методу регулювання управлінських відносин. Незважаючи на деяку суперечливість висловлень, Шаргородський М.Д., Іоффе О.С., Алексєєв С.С., Братусь С.Н., Юрченко А.К. дійшли думки про розмежування адміністративних цивільних правовідносин.

Сформульовані раніше Сорокіним В.Д.; Пешковим А.Б.; Козловим Ю.М. деякі теоретичні проблеми адміністративно-правового регулювання зв'язку товариств та адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин, так само як і інші галузеві методи правового регулювання, не мали під собою підстави як такі, що суперечать реальній дійсності. Існує єдиний метод правового регулювання суспільних відносин, який не залежить від галузевої приналежності, що складається з трьох діалектично пов'язаних між собою компонентів – приписів, заборон і дозволів. “Відповідно при характеристиці конкретних галузей права необхідно керуватися конкретними особливостями правового регулювання відповідних суспільних відносин, що проявляються в рамках дії єдиного методу регулювання, що включає в свій юридичний склад приписи, заборони і дозволи” [3, с. 646].

На підставі вищевикладеного робиться висновок про те, що було знято серйозну перешкоду, яка заважала конструюванню горизонтальних управлінських відносин, якими тривалий час був адміністративно-правовий метод регулювання суспільних відносин. Механізм адміністративно-правового регулювання (не адміністративно-правовий метод) включає в себе дозволи, на базі яких безперечно можливий розвиток ініціативи рівноправних суб'єктів, тобто горизонтальних адміністративно-правових відносин, хоча останні можуть виникнути і на базі приписів. Також науковцями було зроблено спробу розгляду горизонтальності в управлінні з позиції адміністративно-договірної концепції. Протягом останніх років адміністративний договір став предметом досліджень багатьох вчених-юристів. Аналіз наведених в літературі поглядів, нормативних актів дозволив зробити висновок про те, що адміністративно-договірні концепції не було використано для побудови горизонтальних адміністративних правовідносин на основі рівноправності сторін, які безпосередньо мають відношення до процесу управління, тобто здійснюють вплив суб'єкта управління на його об'єкт. Неоднозначно в юридичній літературі вирішувалось і питання класифікації горизонтальних адміністративно-правових відносин. Це визначило потребу пошуку методології та форм існування адміністративної діяльності радянської легкої промисловості, їх класифікації. Наприклад, про адміністративний контракт як форму регулювання соціалістичного майна та про управління соціалістичним державним майном писав Юсупов. В.А., Ямпольська Ц.А. – про теорії адміністративного договору, Козлов Ю.М. – про адміністративні правовідносини, Старосцяк Е. – про правові форми адміністративної діяльності, Манохін В.М. – про господарське обслуговування організацій та громадян, Петров Г.І. – проаналізував Конституцію СРСР і адміністративно-правові відносини, основи їх класифікації, відповідно до якої класифікаційними ознаками горизонтально адміністративно-правових відносин можуть бути їх суб'єктивний склад та їх зміст. Відповідно до зазначених вище характеристик будувалася система класифікації горизонтальних адміністративно-правових відносин.

Дослідження проблеми горизонтальних адміністративно-правових відносин давало можливість вносити пропозиції до подальшого вдосконалення правового регулювання певних аспектів реалізації радянського державного управління, які зводяться до розробки і юридичного закріплення процедур для здійснення дій. Прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень, які передбачають коло питань, вирішення яких має передувати здійсненню управлінського впливу, необхідно мати склад учасників, час прийняття рішення і т. д.

Дослідження за радянських часів базувалося на діалектичному матеріалізмі, який був методологічною та теоретичною базою, та деяких положень теорії марксистсько-ленінської теорії пізнання, що містяться в творчості класиків марксизму-ленінізму, враховували ідеї та вимоги Комуністичної партії і Радянської держави щодо питань держави і права. Діалектичний матеріалізм в дослідженні поєднується із застосуванням приватно-наукових методів: правових (формально-логічних, порівняльне правоведення) та методів конкретно-соціологічних досліджень.

Були спроби включення теоретичних досліджень до практики у сфері легкої промисловості. Зокрема, зверталася увага на питання процедури здійснення дій, які повинні передувати прийняттю управлінських рішень. Відсутність належного правового регулювання у легкій промисловості та адміністративних відносин часто тягнули за собою збої у процесах розробки і прийняття рішень, порушення державного планування та трудової дисципліни.

Теорія та практика радянського державного управління таким чином красномовно свідчать про існування адміністративних відносин горизонтального типу. На той час вони умовно сприяли розвитку ініціативи та сумнівної самостійності учасників процесу управління на етапі розробки варіантів впорядкування суспільних відносин та їх управляючого впливу, так і на стадії реалізації прийнятого в односторонньому порядку юридично-владного управлінського рішення. Разом з тим у цих рамках реалізовувалися, охоронялися і забезпечувалися права і законні інтереси тих учасників процесу державного управління, які займають у конкретних управлінських ситуаціях положення керованого об'єкта [4, с. 195].

Отже, чітке бачення ролі правового регулювання подібних управлінських відносин: надати їм офіційний характер, встановити взаємні права та обов'язки сторін, гарантувати їх виконання і використання з метою забезпечення належного порядку державного управління в сфері легкої промисловості, визначити тип і рівень відповідальності. Значною в цьому сенсі повинна бути роль адміністративно-правового регулювання горизонтальних управлінських відносин.

Необхідно зауважити, що на той час належне адміністративно-правове регулювання у легкій промисловості попри всю сукупність різноманітних управлінських відносин горизонтального типу в деяких випадках було відсутнім. Найбільш повно було регламентовано розгляд скарг на невідповідні дії чиновників управління Міністерства легкої промисловості та відомств. Щодо інших варіантів горизонтальних зв'язків управлінського характеру, то про них у відповідних нормативних актах немає жодних згадок або вони згадуються без будь-якої юридичної реєстрації.

Зокрема, як показує практика, страждають інтереси справи, інтереси належного порядку режиму відносин у сфері державного управління легкої промисловості. І ось ясний доказ того – де-факто відсутність розробки і правового опосередкування різного роду адміністративних процедур, в рамках яких мало бути виконано комплекс заходів учасників управлінських відносин, які передували відпрацюванню та прийняттю науково обґрунтованих управлінських рішень У результаті – неминуча затримка у вирішенні багатьох важливих питань, які виникають на

етапі циклу управління, які передують здійсненню безпосередньо управлінського впливу на процеси, що відбуваються в господарській, економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній областях, часто з порушеннями державної планової, трудової й виконавчої дисципліни.

Наприклад, горизонтальність управління проявляється досить часто для таких взаємних дій учасників управлінських процесів, як узгодження, пропозиції та інші подібні дії. Звичайно, що на цьому підґрунті мали виникнути відповідні управлінські зв'язки, змістом яких є відпрацювання оптимального управлінського рішення.

Вони виникали, але правового вираження не мали, тому що в жодному адміністративно-правових актів було не визначено основних параметрів, які мали свого часу характеризувати учасників управлінських зв'язків, які при цьому виникали. Механізм управлінських рішень не мав реального адміністративно-правового оформлення, і тому він зрідка або зовсім не застосовувався, або діяв непорядковано, стихійно.

Не врегульовано було належним чином і порядок праці міністерства легкої промисловості з клопотаннями, пропозиціями, які надходили на їхню адресу від підпорядкованих органів та працівників, а також підпорядкованих підприємств, установ та організацій, від суспільних організацій і т.д.

Очевидно, що існувала значна прогалина, яку потрібно було усунути з метою вдосконалення адміністративно-правового регулювання управлінських відносин у сфері легкої промисловості.

Відповідно, було б доцільно почати розробку процедурних проблем, які неминуче виникають у процесі функціонування апарату державного управління на всіх його рівнях. Важливо окреслити коло проблем, вирішення яких має бути розроблено ще на стадії підготування управляючого впливу та контролю дій, кола учасників цієї процедури та терміни для здійснення необхідних процедурних дій тощо. На той час здавалося, що чітке адміністративно-правове закріплення горизонтальних управлінських відносин – це необхідний і важливий елемент подальшого вдосконалення правового регулювання суспільних відносин у розвиненому соціалістичному суспільстві, але такий шар суспільних відносин комуністичного марева випадав із ринкової системи світу.

По-різному вирішувалися протиріччя між двома світовими системами. Політична думка еволюціонувала від протиріч шляхом насильства і війни до ідеї, а згодом і концепції мирного співіснування, яка передбачала тривалі роки міжнародного економічного співробітництва. Незважаючи на всілякі перешкоди з боку обох систем (закриття кордонів країнами централізовано-керованої економіки і введення законодавчих широких обмежень економічних зв'язків з боку розвинених країн ринкового господарства), відбувався обмін досягненнями і здобутками між ними. При цьому переважно командно-адміністративна система як економіка закритого типу виявилася менш сприйнятливою до загальнолюдських досягнень протилежної системи. Остання через велику економічну і соціальну відкритість в умовах товарного виробництва сприйняла важливіші досягнення централізовано до європейської економіки, навіть ті, які в ній тільки намітилися.

Розвинена ринкова економіка зазнала значної трансформації в бік соціально-спрямованого господарювання. Еволюціонували форми власності, характер праці та відносини розподілу, економіка перейшла до поєднання ринкових важелів економічної рівноваги з активним державним регулюванням на макрорівні. Набула подальшого розвитку змішана економіка, для якої характерні використання переваг і нейтралізація обмежень різних форм власності і різних форм господарювання.

У країнах централізовано-керованої економіки, яким належало понад 40 відсотків промислового виробництва всіх країн світу, в 70-80-х роках почалося активне поглиблення як всередині, так і зовні економічних протиріч. Для їхнього вирішення життя вимагало переходу до соціально-орієнтованого ринкового господарства, який почався наприкінці 80-х – початку 90-х років. З розпадом Союзу Радянських Соціалістичних Республік в 1991 році припинилася історія УРСР, а з нею і радянської легкої промисловості. Міністерство легкої промисловості України на початковому етапі ще використовувало союзні законодавчі акти, поступово розробляючи й переходячи на вітчизняні, які не дуже відрізнялися від існуючих раніше.

Історія адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості у вітчизняному законодавстві характеризується тривалістю, етапністю, прийняттям цілої низки нормативно-правових актів, перш за все узагальнюючого характеру, спрямованих на врегулювання відносин у галузі із лише фрагментарним акцентом на підгалузях. На підставі опрацювання різноманітних наукових, нормативних, публіцистичних джерел, пропонується власний варіант періодизації адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості у вітчизняному законодавстві.

Зі змінами структури легкої промисловості відбуваються перетворення у законодавчій базі, які здійснюються і зараз, після “Революції гідності”, в бік розвиненої ринкової економіки та промислового виробництва європейських країн. Саме з цього моменту особливого значення набуває геополітичний фактор, оскільки на історичну сцену виходять нові нації і народи, держави, які обирають незалежність, демократію та соціальну справедливість. Основними рисами цього періоду в розвитку всесвітнього господарства і виробництва є інтернаціоналізація економіки, широка інформованість, розповсюдження новітніх технологій. Усе це сприяє формуванню світового співтовариства, яке більш пристосовано до співробітництва.

Проблема темпів руху товариств із сучасним уявленням про роль і місце людини в цивілізації має вирішуватися на нинішньому етапі розвитку світового господарства. Основні резерви лежать в площині звільнення людини, розкріпачення всіх ресурсів особистості, а не в жорстких структурах соціальної організації. У перспективі різноманітність рівнів економічного і соціального розвитку окремих частин світового господарства має звужуватися. Людство йде до єдиної структури господарювання при збереженні всього багатства особливостей в різних регіонах. Наука вважає, що в майбутньому світове господарство буде єдиним організмом, який функціонуватиме на ринковій основі і характеризуватиметься високим рівнем інновацій, швидкими змінами у формах поєднання чинників виробництва, відсутністю панування умов праці над безпосереднім виробником, новим стилем праці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Вікіпедія* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://uk.wikipedia.org/wiki/Генезис>.
2. Словник / Під ред. О.С. Мельничука. – К. : Головна редакція Української Радянської Енциклопедії АН УРСР, 1974. – 150 с.
3. *Климко Г.Н.* Основы экономической теории. Политэкономический аспект : Учебник для студ. экон. спец. вузов /Л.А. Канищенко, В.Н. Пригода ; [и др.] ; отв. ред. : Г.Н. Климко. – 3-е изд., перераб. и доп. – Знания-Прес, 2001. – 646 с.
4. *Черепанов Ю.Г.* Горизонтальные административно-правовые отношения. Государственное право и управление ; советское строительство ; административное право ; финансовое право) : автореф. дис. к.ю.н. : 12.00.02 / Ю.Г. Черепанов. – М., 1984. – 195 с.

Отримано 04.11.2016

А. Зверев,

аспірант Київського міжнародного університету

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОЛІМПІЙСЬКОГО СПОРТУ

У статті розглянуто нормативно-правове забезпечення олімпійського спорту в Україні, проаналізовано проблемні питання, які виникають у правовому регулюванні олімпійського спорту, та запропоновані шляхи їх вирішення.

Ключові слова: олімпійський спорт, олімпійський рух, олімпійське право, олімпійська хартія, комерціалізація, нормативно-правове регулювання.

В статье рассмотрено нормативно правовое обеспечение олимпийского спорта в Украине, проанализированы проблемные вопросы, которые возникают в правовом регулировании олимпийского спорта, и предложены пути их решения.

Ключевые слова: олимпийский спорт, олимпийское движение, олимпийское право, олимпийская хартия, коммерциализация, нормативно-правовое регулирование.

In the paper normative and legal providing of olympic sport in Ukraine is considered, problem issues that arise up in the legal adjusting of olympic sport are analyzed, and the ways of their decision are offered.

Keywords: olympic sport, olympic motion, olympic right, olympic charter, commercialization, normatively-legal adjusting.

Розглядаючи особливості розвитку олімпійського спорту на нинішньому етапі і аналізуючи нормативно-правову базу, необхідно не лише враховувати реалії сьогодення, але й бачити перспективи. Тут є певні проблеми та протиріччя, без аналізу і врахування яких майбутнє олімпійського спорту може виявитися не настільки чудовим, як це уявляється сьогодні багатьом лідерам олімпійського руху.

Олімпійський спорт відіграє важливу роль у розвитку країни, у зв'язку з тим, що він є одним із найбільш специфічних та динамічних суспільних явищ, який водночас потребує ефективного правового регулювання.

Так, згідно із Законом України “Про фізичну культуру і спорт” олімпійський спорт – це напрям спорту, пов'язаний з організацією та проведенням спортивних змагань з олімпійських видів спорту та підготовкою спортсменів до цих змагань [1]. Мета цього напрямку – сприяння розвитку фізичної культури і спорту, зміцнення міжнародного спортивного співробітництва, участь в Олімпійських іграх та різноманітних міжнародних спортивних заходах, які проводяться під керівництвом міжнародного олімпійського комітету.

Розглядаючи нормативно-правову базу, яка регулює олімпійський спорт в Україні, ми дійшли висновку, що вона потребує ще значних доопрацювань. Багато негативних наслідків, які, перш за все, виникають через неефективне правове регулювання відносин у рамках олімпійського спорту, чим далі частіше пов'язані з недоліками механізму захисту прав та інтересів учасників олімпійських ігор та міжнародних змагань.

Негативні явища спостерігаються у правовій основі організації та проведення олімпійських ігор і пов'язаних із ними змагань. Вирішення потребує низка проблем: регламентація правового статусу суб'єктів як учасників олімпійського руху; охорона прав у сфері інтелектуальної власності олімпійського руху (наприклад, прав на олімпійські символ, прапор, девіз, гімн); регулювання соціально-трудових, страхових, податкових відносин у сфері олімпійського руху; регулювання протидії застосуванню допінгу і дозволу спортивних суперечок в олімпійському русі; відповідність українського і міжнародного законодавства в галузі розвитку олімпійського спорту тощо.

У сучасній українській спортивній практиці неповноцінне правове регулювання відносин у рамках спорту чим далі частіше пов'язується із серйозними недоліками механізму захисту прав та інтересів учасників олімпійського спорту. Серед подій останніх років, що викликали широкий громадський резонанс у спортивному середовищі, можна назвати випадки неправомірного усунення і дискваліфікації багатьох талановитих вітчизняних спортсменів. У зв'язку з існуючими проблемами, розуміння українськими спортсменами і їх тренерами, а також іншими учасниками олімпійського спорту основ законодавства, вміння використовувати юридичні норми в реальній практиці, вироблення загальної правової ідеї для всіх суб'єктів олімпійського спорту – основа ефективного функціонування і розвитку олімпійського руху у XXI столітті, шлях до великих спортивних успіхів, нових перемог і рекордів.

Суб'єктами цієї групи відносин є спортсмени-професіонали, професійні спортивні клуби, федерації різних видів спорту (у тому числі і міжнародні), фахівці, що працюють у сфері олімпійського спорту (тренери, адміністратори, лікарі, масажисти, юристи, прес-секретарі тощо), спортивні агенти і глядачі [2].

Водночас важливим негативним явищем є комерціалізація, яка стоїть на заваді розвитку олімпійського спорту.

З одного боку, комерціалізація олімпійського спорту є джерелом фінансування підготовки та участі спортсменів в олімпійських іграх, що вимагає чим далі більших коштів, створення ефективної системи матеріально-фінансового стимулювання спортсменів, оплати витрат МОК і НОК. Але, з іншого боку, під впливом комерціалізації відбувається процес трансформації ціннісних характеристик спорту, втрачається виховна функція спорту і Олімпійських ігор.

Комерціалізація призводить до змін в окремих видах спорту, а саме правил змагань, їх пристосування.

В умовах активної комерціалізації спорту стало важко відстоювати доцільність надання йому фінансової допомоги з боку держави. Відбувається дискримінація окремих видів спорту, які не користуються увагою телебачення, рекламодавців і спонсорів, перевагу мають найбільш видовищні заходи.

Ще одна проблема полягає в тому, що комерціалізація спорту формує відносно вузьке коло спортивної еліти, яка користується увагою преси, одержує значні, а іноді і дуже великі прибутки від занять спортом, і одночасно віддаляє його від основної маси спортсменів, які не досягли вершин майстерності [3].

Комерціалізація призводить і до розширення сфери впливу спонсорів на спорт. У структурі спортивних організацій з'являються спеціалісти з маркетингу, бізнесмени втручаються у вирішення спортивних питань, починаючи із вказівок, у якій формі і з використанням якого інвентарю повинен виступати спортсмен, розкладу змагань і відбору спортсменів у команди.

Крім того, спеціалісти-медики відзначають, що комерціалізація спорту і збільшення кількості змагань, які мають комерційний характер, ведуть до надмірних фізичних і психологічних навантажень спортсменів.

Ступінь комерціалізації сучасного спорту такий, що можливість його руйнування і перетворення в шоу в руках впливових осіб є цілком реальною небезпекою.

Однак знехтувати сьогодні процесом комерціалізації спорту було б нерозумно. А тому цей процес повинен регулюватися законодавством для розмежування позитивного і негативного і жорстко контролюватися МОК і НОК України.

Саме тому розгляд олімпійського спорту як об'єкта правового регулювання є актуальним і пов'язаний із необхідністю ефективного забезпечення нормативно-правовою базою.

Якщо розглянути правове регулювання спорту в попередній період, то за своєю юридичною силою нормативно-правові акти у сфері фізичної культури і спорту, а саме олімпійського спорту формувалися еволюційно і дещо не адекватно, оскільки діяльність держави з управління певною сферою регулювалася і реалізовувалася не одним, а цілою системою корпоративних органів управління, у зв'язку з чим і нормативно правові акти видавалися в межах повноважень управлінських структур.

Послідовному формуванню нормативно-правових актів сприяв і сам розвиток фізичної культури в країні.

Перші значні документи, які регулювали олімпійські спортивні відносини та за яких було розпочато сучасний олімпійський рух, беруть свій початок ще з часів СРСР (1950–1969 роки).

Одна з головних подій, яка відбулася в ті часи, це створення організації НОК СРСР, який представляв СРСР в міжнародному Олімпійському русі. Він був затверджений Міжнародним олімпійським комітетом 7 травня 1951 року на 46-й сесії МОК, завдяки чому національна команда СРСР була допущена до участі в Олімпійських іграх 1952 року.

Першим завданням було визначити розвиток масового фізкультурного руху, підвищення рівня спортивної майстерності і боротьба за світову першість з найпопулярніших видів спорту. Втім виконання деяких завдань, а особливо масового фізкультурного руху, було обтяжене економічними труднощами, переважала погоня за рекордами, медалями, незважаючи на недосконалість організаційної структури управління фізичної культури і спорту.

У країні панували тільки командно-наказові методи, які характерні для післявоєнних років, а державні органи керівництва олімпійським рухом необгрунтовано замінювалися громадськими, та змінювалися керівники. У зв'язку з цим, 9 січня 1959 року ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли Постанову “Про керівництво фізичною культурою і спортом у країні”. Цей документ дуже позначився на галузевому управлінні, а саме послабив його.

Позаяк за Постановою “Про заходи щодо подальшого розвитку фізичної культури і спорту” від 11 серпня 1969 року ЦК партії і уряд визначили заходи щодо підвищення кваліфікації викладачів, тренерів та інших фахівців з фізичної культури і водночас зміцнення матеріально-технічної бази фізкультурного руху.

Раніше, 17 жовтня 1968 р., Радянський уряд прийняв рішення про створення знову Комітету з фізичної культури і спорту при Раді Міністрів СРСР і його місцевих органів. Комітет був наділений усіма необхідними правами для керівництва фізкультурної та спортивної роботи в країні [4].

Ці нові зміни до нормативно-правового забезпечення фізичної культури і спорту відзначилися високим рівнем підготовки для успішного виступу спортсменів на міжнародних змаганнях. Збірні команди СРСР, отримавши високий рівень підготовленості, виступали з різних видів спорту на чемпіонах Європи, світу та

Олімпійських іграх. Міжнародні Федерації і Міжнародний Олімпійський комітет визнавали спортсменів СРСР кращими спортсменами, які ставали повноправними членами вищих спортивних об'єднань.

Це демонструє те, що всі досягнення та рівень підготовленості спортсменів залежать від правильного управління у сфері фізичної культури і спорту та забезпечення нормативно-правовою базою.

Якщо розглянути міжнародно-правову базу, якою ми теж керуємось, то ця сфера дослідження є досить обмеженою, детально дослідити специфіку міжнародно-правового регулювання у сфері олімпійського спорту повністю не вдається. Однак механізм правового регулювання характеризується переважанням норм заборонного характеру. Одночасно спостерігається тенденція до врахування інтересів усіх суб'єктів міжнародних приватних спортивних відносин.

У своїй сукупності міжнародні регулятивні норми у сфері олімпійського спорту складаються в особливий конгломерат норм, які називаються *Lex Sportiva*. Це єдина міжнародна система правових норм, що включає різні за своєю природою і юридичною силою елементи, об'єднані однією метою – врегулювання міжнародних приватних спортивних відносин, до неї входять:

- принципи вирішення справ Спортивним арбітражним судом;
- норми права, що містяться в міжнародних договорах;
- звичайне право, розроблене МСО і міститься в документах міжнародного спортивного руху: Олімпійська хартія, статuti і правила міжнародних спортивних організацій та ін.;
- норми *Lex Sportiva*, які застосовуються міжнародними судовими органами, що надає цим нормам насамкінець обов'язковий характер.

Щодо нашої нормативної бази, то вона має свою специфіку, національний рівень правового регулювання відносин у сфері олімпійського спорту в Україні представлений основними і кодифікованими законодавчими актами.

Це, насамперед, Конституція України, яка є основоположною та регулює порядок здійснення державного управління в галузі спорту, включаючи олімпійський спорт [6].

Закон України “Про фізичну культуру і спорт” визначає загальні правові, організаційні, соціальні основи діяльності у сфері олімпійського спорту, надає чіткі визначення і всебічно підтримує *олімпійський* спорт та рух в *Україні*, регулює діяльність Центрів олімпійської підготовки, згідно зі статтею 13 Закону це заклади фізичної культури і спорту, які забезпечують підготовку спортсменів національних збірних команд з олімпійських видів спорту шляхом проведення постійно діючих навчально-тренувальних зборів у спортивних спорудах, де створені умови для проживання, харчування спортсменів, належного медичного та наукового забезпечення їх підготовки, та участь спортсменів у відповідних змаганнях.

Цей нормативно-правовий акт регулює діяльність Національного олімпійського комітету України, вказує мету, завдання, повноваження. За статтею 23 Закону Національний олімпійський комітет України – громадська організація фізкультурно-спортивної спрямованості, основним завданням якої є забезпечення розвитку олімпійського руху в Україні як складової частини міжнародного олімпійського руху [1].

Закон України “Про підтримку олімпійського, параолімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні” забезпечує правове регулювання відносин, спрямованих на розвиток олімпійського та параолімпійського руху в Україні, гарантує державну підтримку його учасникам. Цей закон сприяє створенню передумов для успішної підготовки та участі членів збірних команд України в

Олімпійських, Параолімпійських іграх, вихованню молоді засобами спорту в дусі олімпізму, залученню населення до здорового способу життя та зростанню міжнародного авторитету держави [7].

Постанова КМУ “Про затвердження норм витрат на проведення спортивних заходів державного та міжнародного рівня” спрямована на затвердження та регулювання:

забезпечення харчуванням за рахунок коштів державного бюджету учасників спортивних заходів державного та міжнародного рівня, що проводяться на території України;

забезпечення лікарськими засобами та виробами медичного призначення спортсменів – учасників спортивних заходів державного та міжнародного рівня;

групи видів спорту, визнаних в Україні, з урахуванням добового розподілу енергетичних потреб; Добової норми готових до вживання продуктів харчування в раціоні учасників спортивних заходів державного та міжнародного рівня;

коефіцієнтів застосування норм готових до вживання продуктів харчування в раціоні учасників спортивних заходів державного та міжнародного рівня з урахуванням добового розподілу енергетичних потреб, групи видів спорту, виду спортивного заходу;

грошової норми витрат на забезпечення спортсменів – учасників спортивних заходів державного та міжнародного рівня лікарськими засобами та виробами медичного призначення [8].

Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року” спрямоване на відведення фізичній культурі і спорту в Україні провідної ролі як важливого фактора здорового способу життя, профілактики захворювань, формування гуманістичних цінностей, створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини, сприяння досягненню фізичної та духовної досконалості людини, виявлення резервних можливостей організму, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного іміджу держави у світовому співтоваристві. Водночас сюди входить і забезпечення розвитку олімпійських видів спорту [9].

Положення про рейтинг з олімпійських видів спорту в Україні, затверджене наказом МОН України, визначає умови та порядок визначення рейтингу з олімпійських видів спорту в Україні [10].

Статут Національного олімпійського комітету України – це встановлений обсяг правил, за допомогою якого згідно зі ст. 2 ч. 1 Національний олімпійський комітет України здійснює розвиток, зміцнення та захист олімпійського руху в Україні, сприяє духовному взаємозбагаченню людей, поширенню обміну цінностями національної культури під знаком ідей і принципів олімпізму у співробітництві з державними, громадськими та іншими організаціями на засадах незалежності та доброї волі в інтересах спорту і олімпійського руху, а також захист інтересів своїх членів [11].

Такий перелік пов’язаний із характеристикою основних нормативних правових актів, що регламентують організаційні та функціональні особливості олімпійського спорту та його руху в Україні як складової частини міжнародного спортивного руху.

Щоб удосконалити нормативно-правову базу олімпійського спорту доцільно усунути суперечності між правовими нормами, тобто кодифікувати і конкретизувати українське законодавства в галузі олімпійського спорту і руху.

Водночас варто погодитися з деякими дослідниками щодо необхідності розробки та прийняття Спортивного кодексу України як кодифікованого нормативно-

правового акта в цій сфері, який буде системно закріплювати і здійснювати регулювання стійкої групи суспільних відносин у галузі спорту.

На нашу думку, це дозволило б уніфікувати надмірну кількість розрізнених нормативних правових актів у галузі олімпійського спорту; забезпечило б системне і комплексне регулювання у сфері спортивних відносин; допомогло б ліквідувати багато дефектів правового регулювання, а саме суперечності, правові прогалини та дублювання нормативно-правових норм.

Таким чином, і у сфері конкретизації нормативно-правового регулювання відносин у сфері олімпійського спорту разом із прийняттям спеціального законодавства, що розвиває окремі положення Закону України “Про фізичну культуру і спорт”, особливу увагу, на нашу думку, потрібно приділити проблемі конкретизації нормативних правових актів на міжнародному рівні. Також у законодавстві варто чітко розмежувати повноваження суб’єктів України у сфері фізичної культури і спорту, що також покращило б регулювання олімпійського спорту. Водночас не можна не звернути увагу на деякі помилки стосовно закріплення положень щодо питань, які не належать до їх компетенції. До того ж існують положення правових документів розглянутого жанру, які суперечать нормам чинного українського законодавства не лише в галузі фізичної культури і спорту.

І не менш важливим є те, що до цього часу все ще не прийнятий ряд основних нормативних правових актів, що забезпечують реалізацію державної політики в галузі фізичної культури і спорту, а саме олімпійського спорту та його руху, це порядок матеріально-технічного, науково-методичного, медичного та антидопінгового забезпечення спортивних збірних команд України.

Загалом комплексний характер такого явища, як олімпійський спорт, і його складність у вузькому визначенні як об’єкта нормативно-правового регулювання потребують значного доопрацювання. Методологічно перспективно враховувати комплексний характер олімпійського спорту і використовувати різні правові режими регулювання цього явища.

Здається, що в умовах постійного ускладнення міжнародних спортивних правил і процедур, посилення конкурентної боротьби у великому спорті не має можливості виробити ідеальне нормативно-правове забезпечення. Але, на нашу думку, задекларовані в цій статті проблемні питання і можливі напрями їх вирішення будуть сприяти подальшому розвитку правового регулювання українського олімпійського спорту і виведуть його на більш високий рівень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII, станом на 01.01.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>.
2. *Бесчастний В.М.* Умови визнання суб’єктів олімпійського руху НОК України / В.М. Бесчастний – К. : Громадські об’єднання в Україні, 2014.
3. *Брискін Ю.А.* Комерціалізація олімпійського спорту / Ю.А. Брискін [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.studfiles.ua/preview/5282894/page:49>.
4. *Зуев В.Н.* Нормативно-правовые акты в регуляции управления отечественной сферой физической культуры и спорта / В.Н. Зуев. – М., 2002.
5. Олімпійська хартія: від 23 червня 1894 року, станом на 9 вересня 2013 року.
6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, станом на 30.09.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
7. Про підтримку олімпійського, паралімпійського руху та спорту вищих досягнень в Україні : Закон України від 14.09.2000 № 1954-III, станом на 05.12.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1954-14>.
8. Про затвердження норм витрат на проведення спортивних заходів державного та міжнародного рівня : Постанова від 18 вересня 2013 р., станом на 10.10.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/ru/689-2013-п>.

9. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року : Розпорядження КМУ від 9 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248719473>.

10. Про затвердження Положення про рейтинг з олімпійських видів спорту в Україні : Наказ від 21.10.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1893-13>.

11. Статут Національного олімпійського комітету України : Статут від 22 грудня 1990 р., зі змінами та доповненнями станом на 7 грудня 2007 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://noc-ukr.org/about/officialdocuments/statut-nok-ukraini/>.

Отримано 07.11.2016

Ю.О. Костенко,

кандидат юридичних наук, доцент

ПОДАТКОВА РЕФОРМА: ДЕЯКІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ ТА ЗБОРІВ

Проведено аналіз податкового законодавства України та законопроектів щодо надання податкових консультацій контролюючими органами. На підставі дослідження уточнено поняття податкової консультації та її види; виділено особливості процедури надання податкових консультацій органами Державної фіскальної служби України та наслідки їх застосування платниками податків.

Ключові слова: платник податків, податкова консультація, роз'яснення податкового законодавства, податок, контролюючий орган.

Проведен анализ налогового законодательства Украины и законопроектов относительно предоставления налоговых консультаций контролирующими органами. На основании исследования уточнено понятие налоговой консультации и ее виды; выделены особенности процедуры предоставления налоговых консультаций органами Государственной фискальной службы Украины и последствия их применения налогоплательщиками.

Ключевые слова: налогоплательщик, налоговая консультация, разъяснение налогового законодательства, налоговый орган.

The analysis of the tax legislation of Ukraine and the legislation on the provision of tax advices of control authorities is carried out. On the basis of the study the concept of tax advice and its types is clarified; the features of the procedure for granting the tax consultations by the authorities of the State Fiscal Service of Ukraine and the consequences of their application by taxpayers are distinguished.

Keywords: taxpayer, tax consultation, elucidation of tax legislation, tax organ.

Дослідженню питань організації податкового адміністрування присвячено достатньо уваги в науці податкового права [1; 2; 3; 4]. Проте реформування та становлення податкової системи України, а особливо те, що на сьогодні держава стоїть на порозі прийняття суттєвих змін до Податкового кодексу України (далі – ПКУ), зумовлює підвищений інтерес до цієї проблематики. Зокрема, відповідно до Проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік пріоритети в податковій реформі Міністерство фінансів України вбачає в ліквідуванні податкової міліції та створенні служби фінансових розслідувань; запровадженні електронного кабінету платника податків; спрощенні адміністрування податків; упровадженні одноразового декларування доходів громадян та непрямих методів контролю громадян [5]. Такі тенденції відображені в поданому до парламенту проекті закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податкової лібералізації” № 3357 [6]. Ключові зміни запропонованого народними депутатами законопроекту стосуються подальшої адміністративної реформи, при якій відбувається розмежування функцій щодо “формування” та “реалізації” державної фіскальної політики, де Міністерство фінансів стає єдиним центром прийняття управлінських рішень у сфері бюджетно-фіскальної політики.

І в цьому аспекті хотілося б звернути увагу на ті зміни, які планується запровадити до інституту податкового консультування.

Метою статті є правова оцінка норм проекту закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податкової лібералізації” в частині регламентації інституту податкового консультування на базі дослідження сучасної практики надання податкових консультацій контролюючими органами.

Так, пп. 17.1.1. ст. 17 ПКУ встановлено, що платник податків має право безоплатно отримувати в контролюючих органах, у тому числі і через мережу Інтернет, інформацію про податки та збори і нормативно-правові акти, що їх регулюють, порядок обліку та сплати податків та зборів, права та обов’язки платників податків, повноваження контролюючих органів та їх посадових осіб щодо здійснення податкового контролю [7]. Перш за все, хотілося б звернути увагу на правову форму податкової консультації, що дозволяє виділити саме індивідуальний характер роз’яснення податкового законодавства. Відповідно до п. 52.3 ст. 52 ПКУ податкові консультації можуть надаватися платникам податків у письмовій, усній та в електронній формі засобами електронного зв’язку [7]. Водночас слід виділити низку вимог, при дотриманні яких податкова консультація розглядається як легітимна, зокрема:

1) має надаватися, виходячи з положень ПКУ та економічного змісту податку чи збору (підставою надання податкової консультації є звернення платника податків чи визнання раніше наданої податкової консультації недійсною);

2) має відповідати діючому податковому законодавству (мати посилання на відповідні правові норми);

3) має відповідати правилам діловодства (належним чином підписана; завірена печаткою контролюючого органу з позначкою вихідного номера, дати і підпису керівника такого органу (його заступника) або іншої уповноваженої особи) та зареєстрована в єдиному реєстрі індивідуальних податкових консультацій;

4) має бути належним чином вручена (надіслана за адресою (місцезнаходженням, податковою адресою) платника податків рекомендованим листом з повідомленням про вручення або особисто вручена платнику податків або його законному чи уповноваженому представникові);

5) може використовуватися тільки платником податків, якому надано таку консультацію; інший платник податків не може застосовувати роз’яснення, яке було надане будь-якому платнику, навіть за умови з’ясування змісту однієї і тієї ж податкової норми, тобто, характеризується суворо індивідуальним характером [7].

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, проводить періодичне узагальнення податкових консультацій, які стосуються значної кількості платників податків або значної суми податкових зобов’язань, та затверджує наказом узагальнюючі податкові консультації, які підлягають оприлюдненню, в тому числі на офіційному веб-сайті цього органу, протягом 5 календарних днів. Відповідно до п.п. 14.1.173 ст. 14 ПКУ така консультація – це оприлюднення позиції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику щодо практичного використання окремих норм податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, що склалася за результатами узагальнення індивідуальних податкових консультацій, наданих платникам податків, та/або у разі виявлення обставин, що свідчать про неоднозначність окремих норм такого законодавства [7].

До прийняття ПК в Україні діяв принцип пріоритетності роз’яснень вищестоящого податкового органу щодо нижчестоящого, а також узагальнюючих по-

даткових роз'яснень над податковими роз'ясненнями, наданими іншими податковими органами всіх рівнів [8]. На сьогодні ПКУ прямого встановлення пріоритетності не передбачає. Не є видання узагальнюючої консультації й підставою для відкликання наданої раніше індивідуальної консультації. Тобто платник податків, якої би позиції не дотримувалася Державна фіскальна служба України (далі – ДФС України) у своїх узагальнюючих рекомендаціях, має право посилалися на лист, який адресовано йому індивідуально, незважаючи на той факт, що в ньому може бути викладено протилежний підхід. Це положення має значення при вирішенні питання щодо юридичних наслідків застосування податкових консультацій, що, у свою чергу, можна розглядати як гарантію захисту прав платників податків.

Таким чином, органи ДФС України мають можливість викладати свою офіційну позицію не тільки в актах індивідуальної дії, а й в узагальнюючих податкових консультаціях, що стали своєрідним аналогом податкових роз'яснень, які діяли до набрання чинності ПКУ. Це має вирішити проблему, яка існувала у зв'язку з тим, що контролюючі органи видавали свої рекомендації у вигляді листів, які хоч і не мають офіційного статусу обов'язковості, але, фактично, в деяких випадках установлювали нові норми, виконання яких вимагалось від платників податків, на що неодноразово звертало увагу Міністерство юстиції України [9; 10].

Відповідна форма надання податкової консультації (усна, письмова, електронна) залежить від форми запиту платника податків, який за своїм вибором може звернутись до контролюючих органів в усній формі, письмовому вигляді та запитом через електронні засоби зв'язку. Спеціальної форми письмового запиту податковими нормами не встановлено. Саме тому при врегулюванні цього питання необхідно виходити зі змісту положень Закону України “Про звернення громадян”. Так, відповідно до ст. 5 цього Закону у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписане заявником (заявниками) із зазначенням дати. Не підлягають розгляду анонімні звернення; повторні звернення від одного й того ж громадянина з одного й того ж питання, якщо перше цим органом вирішене по суті (ст. 8), а також скарги, подані з порушенням термінів, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними. Такі звернення повертається заявникові з відповідними роз'ясненнями не пізніше, ніж через десять днів від дня їх надходження [11].

Позитивним моментом є закріплення п. 52.1 ст. 52 ПКУ конкретного строку розгляду звернень податковим органом, а саме 30 календарних днів, що настають за днем отримання такого звернення відповідним контролюючим органом. Тобто, порівняно із Законом України “Про звернення громадян”, який передбачає максимальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, – сорок п'ять днів, податковим законодавством встановлено менший проміж часу.

І останній момент, який потребує уваги, – це наслідки застосування податкової консультації. Згідно з п. 53.1. ст. 53 ПКУ не може бути притягнуто до відповідальності платника податків, який діяв відповідно до податкової консультації, наданої йому в письмовій або електронній формі, а також узагальнюючої податкової консультації, зокрема, на підставі того, що в майбутньому така податкова консультація або узагальнююча податкова консультація була змінена або скасована [7]. Таким чином, платник податків, посадові особи платника податків не можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, фінансової відповідальності,

цивільної, дисциплінарної відповідальності у випадку, якщо порушення податкового законодавства було викликано правозастосуванням письмової (електронної) податкової консультації. Застосування положень цієї статті не передбачає звільнення платника податків від податкового зобов'язання, яке виникло після скасування чи уточнення податкової консультації. У такому випадку платник податків зобов'язаний самостійно уточнити податкове зобов'язання та подати уточнюючі розрахунки до відповідного контролюючого органу. У іншому випадку такі розрахунки зобов'язаний провести контролюючий орган під час здійснення відповідних перевірок.

Слід звернути увагу, що такий порядок не може бути застосований у випадках, коли індивідуальна податкова консультація була надана всупереч чинному законодавству, підготовлена за попередньою змовою платника податків та особи, яка підписала цю податкову консультацію, тощо. Крім того, необхідно зауважити, що п. 53.1. ПКУ забороняє притягнення до відповідальності за дії, що вчинялись згідно з письмовими, електронними та узагальнюючими податковими консультаціями, не встановлюючи такого ж статусу для консультацій, що надані в усній формі [7]. Такий підхід законодавця дозволяє дійти висновку, що податкова консультація, надана в усній формі, має лише консультаційно-дорадчий характер і не створює будь-яких правових наслідків.

З прийняттям ПКУ вирішилось питання щодо порядку оскарження податкових консультацій. До цього часу платники податків, хоча й мали формально право звернення до суду, проте останні відмовляли в порушенні відповідного провадження, виходячи з того, що предметом оскарження роз'яснення податкового законодавства бути не може через те, що воно жодних обов'язкових юридичних наслідків не має [12]. Податкове роз'яснення розумілося як оприлюднення офіційного розуміння окремих положень із питань оподаткування контролюючими органами з метою обґрунтування їх рішень у випадку проведення апеляційних процедур. Водночас зазначалося, що роз'яснення не має сили нормативно-правового акта, з чого й виходили судові органи [13]. Ми утримаємося від критичних зауважень щодо такого визначення, яке за своїм змістом носить суто фіскальний характер й не відповідає меті податкового консультування. Безумовно, й на сьогодні листи, якими фактично оформлюються надані податкові консультації, – це службова кореспонденція, вони не є нормативно-правовими актами, можуть носити лише роз'яснювальний, інформаційний та рекомендаційний характер і не повинні містити нових правових норм, які торкаються прав, свобод й законних інтересів громадян або мають міжвідомчий характер.

Проте законодавцем унесені суттєві зміни щодо визначення статусу письмової (електронної) податкової консультації в разі оскарження такої до адміністративного суду. Відповідно до п. 53.3 ст. 53 ПКУ платник податків може оскаржити до суду як правовий акт індивідуальної дії податкову консультацію, викладену в письмовій (електронній) формі, яка, на думку такого платника податків, суперечить нормам або змісту відповідного податку чи збору [7]. Обов'язковими умовами для визнання індивідуального акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт; порушення прав та інтересів платника податків, які охороняються законом. Визнання судом такої податкової консультації недійсною є підставою для надання нової податкової консультації з урахуванням висновків суду.

Аналіз діючого податкового законодавства дозволяє дійти висновку, що індивідуальна податкова консультація може бути оскаржена тільки в судовому порядку, тобто, оскарження податкової консультації безпосередньо до контро-

люючого органу є не можливим. Альтернативою цьому може бути звернення до вищестоящего контролюючого органу для отримання консультації від останнього. При цьому на практиці виникає питання щодо визначення статусу попередньої консультації: чи є вона дійсною в разі не згоди вищестоящего органу. Справа в тому, що податкові органи допускають можливість самостійного скасування податкової консультації [14]. Навряд чи така позиція заслуговує на підтримку.

Поданий до Верховної Ради України законопроект закріплює діаметрально протилежну процедурну форму та вводить нових суб'єктів до податкових відносин [6]. Зокрема, пропонується наділити Міністерство фінансів України правом надання письмових, електронних, узагальнюючих податкових консультацій платникам відповідно до п.п. 192.1.9 і п. 52.4 ПКУ, тоді як безпосередньо за контролюючими органами залишиться право на надання тільки усних консультацій. З метою допомоги у сплаті податків, складанні звітності, представленні інтересів платника в суді та податкових органах пропонується введення інституту податкових консультантів (п.п. 158¹ ст. 14 ПКУ), під якими розуміються фізичні чи юридичні особи, які здійснюють діяльність податкового консультування на підставах та в порядку, передбачених законом. Діяльність податкового консультанта – це незалежна професійна діяльність щодо надання платнику податків передбачених законом видів послуг [6].

Таким чином, законопроект, у разі його прийняття, суттєво змінить обсяг функцій та повноважень державних органів у сфері податкового консультування. Навряд чи, в разі його прийняття в такій редакції мету податкового консультування можна буде визначити, як надання допомоги контролюючим органом відповідному платнику податків щодо практичного використання конкретної норми закону або нормативно-правового акта з питань адміністрування податків чи зборів. Не зрозумілим є, яким чином буде реалізовано право платників податків безпосередньо на звернення до контролюючого органу з метою отримання відповіді щодо будь-яких питань практичного застосування норм податкового законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Кучерявенко М.П.* Податкові процедури : правова природа і класифікація : монографія / М.П. Кучерявенко. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009 – 460 с.
2. *Криницький І.Є.* Теоретичні проблеми податкового процесу : монографія / І.Є. Криницький. – Х. : Право, 2009. – 320 с.
3. *Савченко Л.А.* Правові проблеми фінансового контролю : монографія / Л.А. Савченко, О.П. Мельник. – К. : КиМУ, 2009. – 236 с.
4. *Рева Д.М.* Правове регулювання податкового контролю в Україні : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07. / Д.М. Рева. – Х., 2005. – 20 с.
5. Проект Основних напрямів бюджетної політики на 2017 рік від 24.06.2016р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kmu.gov.ua>.
6. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податкової лібералізації : проект закону від 26.10.2015 р. № 3357 зі змінами від 01.11.2016 р. № 1707-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.10 р. № 2755 // *Голос України*. – 2010. – № 229–230.
8. Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами : Закон України від 21.12.00 р. № 2181 // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2001. – № 10. – Ст. 44.
9. Щодо перевірки листів ДПАУ : Лист Міністерства юстиції України від 01.04.11 р. № 3915-0-4-11/24 // *Бизнес – Бухгалтерия. Право. Налоги. Консультации*. – 2011. – № 17.
10. Щодо проведення правової експертизи листів ДПАУ та Держмитслужби : Лист Міністерства юстиції України від 28.04.11 р. № 3915-0-4-11/101 // *Баланс*. – 2011. – № 49.
11. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.96 р. № 393 // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

12. Проблемні питання застосування законодавства у справах за участю органів державної податкової служби : Лист ВАСУ від 20.07.10 р. № 1112/11/13-10 // Податки та бухгалтерський облік. – 2010. – № 82.

13. Щодо затвердження Порядку надання податкових роз'яснень : Постанова КМУ від 16.05.01 р. № 494 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0548225-10>.

14. Методичні рекомендації щодо надання органами ДПС письмових податкових консультацій : Лист ДПС України від 21.01. 11 р. № 1600/7/10-1017/220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dpa.dn.ua/s/126/1482>.

Отримано 21.11.2016

Т.А. Плугатар,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
Е.В. Катаєва

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу доктринальних підходів, правового регулювання і практики здійснення правосуддя у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України, розкрито проблеми розмежування судової юрисдикції, визначено сутність і зміст юрисдикції адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ, сформульовано пропозиції щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства України, спрямовані на підвищення якості й ефективності здійснення судового захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, юрисдикція, компетенція, публічно-правовий спір, адміністративна справа.

В статье на основе анализа доктринальных подходов, правового регулирования и практики осуществления правосудия в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Украины, раскрыты проблемы разграничения юрисдикции, определена сущность и содержание юрисдикции административных судов Украины по решению административных дел, сформулированы предложения по внесению соответствующих изменений в действующее законодательство Украины, направленные на повышение качества и эффективности осуществления судебной защиты прав, свобод и законных интересов лиц в публично-правовых отношениях от нарушений со стороны субъектов властных полномочий.

Ключевые слова: административный суд, административное судопроизводство, юрисдикция, компетенция, публично-правовой спор, субъект властных полномочий, административное дело.

On the basis of an analysis of doctrinal approaches, regulation and practice of justice in the manner prescribed by the Administrative Code of Ukraine, the problems of demarcation of jurisdiction are revealed, the essence and content of the jurisdiction of the administrative courts of Ukraine to resolve administrative cases are defined, several proposals for appropriate amendments to the applicable Ukraine legislation aimed at improving the quality and effectiveness of judicial protection of rights, freedoms and lawful interests of persons in public law relations from violations by government entities are formulated .

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

Завданням подальшого розвитку правосуддя в Україні є реальне забезпечення верховенства права і права кожного на справедливий судовий розгляд незалежним та неупередженим судом, що передбачає, насамперед, забезпечення доступності

правосуддя, справедливої судової процедури, незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів.

Запровадження спеціалізації судів, зокрема формування системи адміністративних судів, розпочалося 6 липня 2005 р., коли Верховною Радою України було ухвалено Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), в якому визначено повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів і порядок здійснення адміністративного судочинства. І, хоча глава 2 розділу II КАСУ має назву “Адміністративна юрисдикція і підсудність адміністративних справ”, однією з проблем, що виникає на практиці, є визначення судової юрисдикції та віднесення конкретної справи до компетенції адміністративного суду. У доктринальній площині також не вироблено єдиного розуміння поняття адміністративної юрисдикції, не чітко відмежовується це поняття від суміжних із ним понять, таких як підсудність та підвідомчість, відсутні чіткі критерії розмежування судової юрисдикції, що зумовлює потребу дослідження цих питань.

Окремі аспекти адміністративної юрисдикції, діяльності адміністративних судів, правового статусу суб’єктів адміністративного судочинства досліджували В. Авер’янов, О. Бачун, В. Бевзенко, А. Берлач, С. Бондар, А. Борко, І. Бородін, П. Вовк, Ю. Георгієвський, С. Ківалов, Т. Коломоєць, К. Кобилянський, І. Коліушко, О. Константний, Р. Куйбіда, Н. Нижник, О. Міщенко, О. Муза, О. Пасенюк, А. Руденко, А. Рябченко, О. Рябченко, А. Селіванов, О. Свида, В. Скавронік, М. Смокович, В. Сьоміна, І. Шруб та інші науковці. Проте, 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, постає потреба в застосуванні комплексного теоретичного і методичного підходу до оцінювання ефективності судового захисту фізичними та юридичними особами своїх прав, порушених у публічно-правових відносинах з боку суб’єктів владних повноважень, що дозволить не лише виявити проблеми й недоліки запропонованої законодавцем моделі визначення компетенції адміністративних судів, а й запропонувати конкретні напрями їх вирішення. Адже неправильне визначення суду, у якому підлягає розгляду справа, тягне за собою скасування судового рішення та закриття провадження у справі, і особа змушена звертатись із такою ж позовною заявою до суду іншої юрисдикції, що призводить не лише до тривалого розгляду справи і нерозв’язання спору в розумний строк, а й до порушення права кожного на справедливий розгляд справи. З огляду на це, *мета статті* полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу доктринальних підходів, правового регулювання і практики здійснення правосуддя у порядку, встановленому КАСУ, розкрити проблеми розмежування судової юрисдикції та сформулювати пропозиції щодо внесення відповідних змін до чинного законодавства України, спрямовані на підвищення якості й ефективності здійснення судового захисту прав, свобод і законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб’єктів владних повноважень.

Як відомо, судова юрисдикція є сферою компетенції судових органів, що зумовлює зміст їх діяльності. Юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ як основний інститут захисту й охорони прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин – це врегульована законом діяльність судів (суддів) із розгляду та вирішення публічно-правових спорів шляхом перевірки та надання оцінки діям, рішенням та/або бездіяльності суб’єктів владних повноважень, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання

делегованих повноважень та повноважень, переданих шляхом укладання договору на предмет їх відповідності чинному законодавству України.

Юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ відповідно до ст. 17 КАСУ 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 із виборчим процесом чи процесом референдуму [1].

Як бачимо, у ст. 17 КАСУ законодавець застосував абстрактний спосіб викладення адміністративно-правових норм, що стосуються юрисдикції адміністративних судів.

У п. 3 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20.05.2013 № 8 “Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів” зазначено, що, “вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди повинні враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії” [2]. Зрозуміло, що суддя не наділений правом здійснювати доктринальне тлумачення правової норми в сукупності із критичним аналізом приписів чинного законодавства, а тому наведене положення має переважно теоретичне значення.

Визначений у ст. 17 КАСУ перелік публічно-правових спорів залишається відкритим, оскільки він сформований, виходячи зі специфіки функцій та компетенції суб'єктів владних повноважень. Однак трансформація праворозуміння суті й змісту діяльності суб'єктів владних повноважень з панівної, імперативної на таку, що обслуговує суспільні потреби, зумовлює викладення норми ст. 17 КАСУ в редакції, що встановлюватиме перелік категорій публічно-правових спорів, виходячи не зі специфіки діяльності суб'єктів владних повноважень, а з конкретних порушень прав, свобод фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб у публічно-правових відносинах. Зрозуміло, що за такого підходу право звернення суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду набуває декларативного характеру і втрачає актуальність, залишаючи при цьому право звернення громадянина, юридичної особи у разі порушення його права внаслідок прийняття владного рішення суб'єктом владних повноважень [3, с. 74–75].

На нашу думку, у ч. 2 ст. 17 КАСУ потрібно визначити конкретно публічно-правові спори, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, зокрема: 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 на реалізацію його повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України; 6) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму.

Окремої уваги потребує питання оскарження правових актів у порядку адміністративного судочинства. Вважаємо, що такий акт не може бути виведений з-під контролю судів на предмет його конституційності та законності або щодо його відповідності правовому акту вищої юридичної сили. До правових актів, які можуть оскаржуватися в адміністративних судах належать рішення суб'єктів владних повноважень, дія яких поширюється на невизначене чи визначене відповідними ознаками коло осіб, і які призначені для неодноразового застосування щодо цього кола осіб. Крім того, до них належать правові акти індивідуальної дії, дія яких поширюється на конкретних осіб чи які стосуються конкретної ситуації. Тобто можна сказати, що ці правові акти встановлюють не загальні правила поведінки як нормативно-правові акти, а конкретні приписи для конкретної особи, застосовуються одноразово і мають вичерпну дію.

Слід також зупинитися на особливостях провадження в окремих категоріях адміністративних справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які встановлені КАСУ, зокрема: у справах щодо оскарження нормативно-правових актів, щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, якщо законом не встановлено іншого порядку оскарження, щодо оскарження рішень, дій, бездіяльності, що обмежують реалізацію права на мирні зібрання. Так, рішення, дії або бездіяльність державної виконавчої служби можна оскаржити 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. Водночас 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 [4].

З цього приводу слушним є зауваження А. Осадчого, який зазначає, що 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 буде гарантією права на ефективний судовий захист у публічно-правовій сфері [5, с. 106].

Зауважимо, що у випадках, коли надійшла позовна заява із вимогами, що не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, це є підставою для відмови у відкритті провадження у такій справі відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 109 КАСУ. У випадках, коли провадження у справі було відкрито після з'ясування,

що вона не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, провадження має бути закрито на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАСУ незалежно від того, суд якої інстанції розглядає справу – першої, апеляційної чи касаційної. Тому відповідач, заперечуючи проти позову, за наявності підстав може посилаватися на те, що провадження відкрито у справі, розгляд якої не належить до адміністративної юрисдикції. З огляду на зазначене і для покращення доступу кожного до судового справедливого захисту необхідно закріпити у КАСУ механізм, який не дасть суду можливості повернути заяву через непідсудність чи неналежність до юрисдикції суду, тобто суд, який отримав заяву, повинен буде сам передати її за належністю. Мається на увазі, що обов'язок правильно визначити юрисдикцію та підсудність справи варто перекласти із позивачів на суди. У зв'язку з цим слід доповнити КАСУ новою ст. 17¹ “Передання справи з адміністративного суду до суду іншої юрисдикції”, і внести відповідні зміни до ч. 6 ст. 109, ч. 2 ст. 157. Також потрібно ст. 202 доповнити новою ч. 2, у якій передбачити, що розгляд справи з порушенням правил про адміністративну юрисдикцію або підсудність не може бути підставою для скасування судового рішення, якщо особа, яка брала участь у справі і його оскаржує, не посилалася на ці обставини в суді першої інстанції.

Необхідно також звернути увагу на процедуру досудового врегулювання спору, яка в адміністративному процесі набула форми процедури примирення.

Примирення – це, з одного боку, угода між сторонами про завершення публічно-правового спору, а з іншого – врегулювання матеріальних (позитивних) публічно-правових відносин. Тому примирення за своєю природою є складним юридичним явищем, зміст якого становить договір як угода у площині матеріального публічного права і ряд елементів процесуального характеру. Можна навіть сказати, що це своєрідний матеріально-правовий спосіб захисту суб'єктивного права (як засіб здійснення прав та інтересів в разі їх порушення або оспорювання), поєднання своєрідної правової угоди і спеціально встановлених законом процесуальних дій [6, с. 165]. Зокрема, ст. 113 КАСУ передбачає, що сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Суддя під час проведення попереднього судового засідання роз'яснює сторонам можливості щодо примирення, а під час судового розгляду лише з'ясовує чи не бажають сторони примиритися. У ст. 136 КАСУ зазначається, що сторони можуть примиритися протягом усього часу судового розгляду або заявити клопотання про надання їм часу для примирення. Тобто з чинної редакції КАСУ вбачається, що суддя лише роз'яснює та з'ясовує, чи не бажають сторони примиритись. Сторони залишаються на самоті щодо розв'язання спору мирним шляхом. Практика західних країн з цього питання свідчить, що суддя повинен більше використовувати свої професійні навички та знання, а не лише надавати оцінку фактам та обставинам. Суддя повинен направити свої професійні знання та навички на допомогу людям у врегулюванні спору. Тому слід удосконалити правовий інститут “примирення” в адміністративній юрисдикції шляхом збільшення повноважень суду, а саме: надати судді повноваження з проведення переговорів зі сторонами з метою досудового врегулювання спору [7, с. 151].

Деякі науковці наголошують на неприйнятності закріплення у КАСУ інституту мирової угоди. Так, О. Боннер стверджує, що “під час розгляду справ, які виникають із публічних правовідносин, не можуть застосовуватися такі категорії позовного провадження, як мирова угода, зміна розміру позовних вимог, відмова від позову, зміна предмету чи підстав позову, визнання позову, зустрічний позов” [8, с. 921]. З позиції В. Бевзенка, примирення – це “закріплений адміністративним процесуальним законодавством прихований спосіб: 1) приховування незаконних

рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень; 2) уникнення відповідальності суб'єктів владних повноважень перед людиною, громадянином, яка гарантована у Конституції України; 3) впливу на позивача – фізичну (юридичну) особу з тим, аби вона відмовилася від заявлених нею законних вимог щодо поновлення чи захисту публічних прав, свобод, законних інтересів". На його думку, цілком логічним було б виключення зі змісту відповідних статей КАСУ положень про можливість примирення сторін [9, с. 46–47].

Водночас законодавче визначення активної участі судді в примиренні сторін, на наш погляд, буде вагомою передумовою в утвердженні незалежного та справедливого суду, подоланні корупції та відновленні довіри суспільства до судочинства. Процедура досудового врегулювання спору дасть можливість сторонам говорити з нейтральною третьою стороною у неформальній обстановці та висловлювати ті питання, що викликають їхню стурбованість. З'явиться можливість уникнути багатьох проблем, пов'язаних зі змагальною системою і у деяких випадках це дозволить використовувати нестандартний підхід до розв'язання спорів шляхом спільної взаємодії. Крім того, вважаємо, що деталізація на законодавчому рівні процедури примирення сторонами за допомогою професійного судді сприятиме вдосконаленню механізмів захисту прав фізичних та юридичних осіб, зниженню соціальної напруги в суспільстві, дозволить суттєво розвантажити суди і зекономити суттєві видатки державного бюджету на відправлення правосуддя. Крім того, зміна ролі судді від особи, яка нав'язує своє рішення, на особу, яка сприяє сторонам вирішити спір шляхом досягнення взаємного компромісного рішення, буде сприяти підвищенню довіри громадян до суддів та судової влади в цілому. Загалом перевагами такої процедури є: економія не лише часу, а й коштів як для громадян, так і для держави; гарантоване вирішення спору, яким будуть задоволені обидві сторони; конфіденційність як з боку судді, так і з боку сторін; добровільність сторін у прийнятті участі в цих переговорах; відсутність необхідних елементів процесуальної форми та судової процедури, оскільки все відбувається у неформальній обстановці, а це створює певний психологічний комфорт для учасників переговорів, атмосферу довіри та рівноправ'я; гарантоване право на захист прав сторін у судовому порядку, якщо одна зі сторін не буде виконувати угоду, затверджену судом.

Отже, з огляду на викладене вище, доцільно внести в КАСУ відповідні зміни, а саме: 1) доповнити ч. 1 ст. 3 новими пунктом, у якому дати визначення поняття процедури примирення сторін за допомогою професійного судді як врегульований КАСУ процес, спрямований на взаємне добровільне вирішення публічного-правового спору (повністю або частково) сторонами та їх представниками шляхом досягнення взаємоприйнятного (компромісного) рішення, що враховує права та інтереси усіх сторін спору, за участю професійного судді, з використанням його знань та досвіду; 2) розширити зміст ст. 113 КАСУ, доповнивши її правом сторін повністю або частково врегулювати спір шляхом застосування процедури примирення сторін за допомогою професійного судді; 3) доповнити КАСУ новими статтями 113¹–113⁵. Зокрема, у ст. 113¹ "Завдання і принципи процедури примирення сторін за допомогою професійного судді" визначити, що завданням процедури примирення сторін за допомогою професійного судді є примирення сторін, наслідком якого є вирішення спору (всього або його частини) шляхом досягнення сторонами взаємоприйнятного (компромісного) рішення, захист прав та інтересів кожної зі сторін, відновлення правопорядку та гармонізації суспільних, у тому числі публічно-правових відносин. Також потрібно визначити принципи процедури примирення, до яких слід віднести: конфіденційність

(таємниця, яка забезпечується закритістю процедури за клопотанням сторін (сторони) і обов'язком судді не розголошувати будь-які відомості, які йому стали відомі у зв'язку з проведенням досудового врегулювання спору); недопустимість участі судді, який брав участь у процедурі примирення при розгляді справи в судах першої, апеляційної і касаційної інстанції, у перегляді Верховним Судом, а також участі у розгляді заяви про перегляд за нововиявленими обставинами в цій адміністративній справі; добровільність (вільне волевиявлення сторін, яке відповідає їхній внутрішній волі, тобто ніхто не може примусити особу вирішувати справу шляхом примирення); принцип рівності сторін (гарантується рівне ставленням судді до кожної зі сторін, приблизно однаковим часом проведення закритих (приватних) нарад зі сторонами); принцип обов'язковості виконувати умови примирення для кожної зі сторін. У ст. 113² “Процедура примирення сторін за допомогою професійного судді” визначити порядок та форми здійснення суддею процедури примирення, а також передбачити, що у разі вирішення спору і закриття провадження у справі 50 % судового збору повертається позивачу. У ст. 113³ “Права та обов'язки учасників процедури примирення сторін за допомогою професійного судді” визначити учасників процедури примирення, а також їх права і обов'язки. Статтею 113⁴ “Строк проведення процедури примирення сторін за допомогою професійного судді” передбачити, що примирення сторін за допомогою судді має бути проведено якнайшвидше, але протягом не більше трьох місяців. При цьому слід зазначити, що час проведення процедури примирення не має включатися до строку розгляду справи судом.

Статтю 113⁵ “Умови примирення сторін за допомогою професійного судді” присвятити визначенню умов примирення сторін за допомогою професійного судді, а також їх змісту. У ній доцільно передбачити, що сторони, домовляючись про умови примирення, не можуть відступити від положень актів законодавства, якщо в цих актах прямо вказано про це, а також у разі, якщо обов'язковість для сторін положень актів законодавства впливає з їх змісту або із суті відносин між сторонами. Безперечно, зміст умов примирення не може суперечити інтересам держави й суспільства. Крім того, необхідно закріпити в цій статті, що у разі невиконання однією зі сторін умов примирення, не пов'язаних з діями матеріального характеру, суд за клопотанням іншої сторони поновлює провадження у справі.

Таким чином, можна зробити висновок, що хоча українські суди поки що не стали надійним інститутом захисту прав громадян, однак досвід адміністративного судочинства свідчить про життєздатність системи адміністративних судів в Україні, готовність бути ефективним механізмом судового захисту фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин. Безумовно, процес оптимізації судоустрою має здійснюватись синхронно з реформуванням матеріального та процесуального законодавства, адже ефективність судочинства, передовсім, залежить від якості законодавства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
2. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 8 “Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів” // Юридичний вісник України. – 2013. – № 25.
3. Рябченко О. Предмет судової адміністративної юрисдикції: проблеми реалізації та шляхи їх вирішення / О. Радченко // Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні : матер. Міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-річчю процесуальної діяльності адміністративних судів України (м. Київ, 1–2 жовтня 2015 р.) / За заг. ред. О.М. Нечитайла. – К. : Баїте, 2015. – С. 72–77.

4. Кодекс адміністративного судочинства України [Текст] : науково-практичний коментар / О.А. Банчук [та ін.] ; заг. ред. Р.О. Куйбіда ; Центр політико-правових реформ. – К. : Юстініан, 2009. – 976 с.

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

6. *Ткач Г.* Інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. – Серія юрид. – 2011. – Вип. 53. – С. 163–170.

7. *Катаєва Е.В.* Юрисдикція адміністративних судів України щодо вирішення адміністративних справ : дис. ... канд. юрид. наук за спец. : 12.00.07 / Е.В. Катаєва ; ДНДІ МВС України. – К., 2016. – 235 с.

8. *Боннер А.Т.* Производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, в ГПК и АПК РФ / В кн. : А.Т. Боннер. Избранные труды по гражданскому процессу / А.Т. Боннер. – СПб, 2005. – 992 с.

9. *Бевзенко В.М.* Примирення в адміністративному судочинстві України : спадок цивільного процесуального законодавства чи дієвий засіб врегулювання публічно-правових спорів? / В.М. Бевзенко // Право і суспільство. – 2009. – № 5. – С. 44–48.

Отримано 01.12.2016

С.В. Нефьодов,
здобувач ДНДІ МВС України

ДЕРЖАВНІ ГАРАНТІЇ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ (ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ)

У статті розглядається законодавче застосування терміна “державні гарантії” в Україні. Констатовано, що цей термін використовується в різних галузях законодавства, водночас змістовне навантаження терміна суттєво різниться. Зазначено, що у фінансовому законодавстві поняття “державні гарантії” є сформованим інститутом, що визначається як вид боргового зобов’язання держави, а в інших галузях законодавства дефініція “державні гарантії” використовується переважно у значенні закріплення зобов’язань держави з дотримання прав і свобод громадян.

Ключові слова: державні гарантії, зобов’язання держави, боргові зобов’язання.

В статье автор рассматривает законодательное применение термина “государственные гарантии” в Украине. Констатируется, что указанный термин используется в различных отраслях законодательства, при этом, смысловая нагрузка термина существенно различается. Обозначено, что в финансовом законодательстве понятие “государственные гарантии” является сформированным институтом, который определяется как вид долгового обязательства государства, а в других отраслях законодательства дефиниция “государственные гарантии” используется преимущественно в значении закрепления обязательств государства в соблюдении прав и свобод граждан.

Ключевые слова: государственные гарантии, обязательства государства, долговые обязательства.

In the paper the author considers legal use of the term “state guarantee”. It is stated that the term is used in various fields of law, while the sense of load of the term varies significantly. It is indicated that the financial law concept of “state guarantee” is a mature institution that is defined as a type of debt the state, and in other areas of law definition of “government guarantees” is used mainly in the sense of securing certain obligations of the state.

Keywords: government guarantees, commitments state debt.

Інститут державних гарантій набуває широкого розповсюдження на практиці, проте ефективність його використання гальмується певними проблемами в законодавстві, що не дозволяють конкретизувати його правову природу.

Дослідженню правового регулювання державних гарантій присвячували свої роботи А.В. Журавель, О.І. Поляк, О.П. Хрімлі, А.Б. Огурцов, П.С. Матвеєв, О.В. Коваль, Н.Г. Плахотнюк, О.В. Тищенко, В.А. Комаров, Д.П. Мельничук, Я.А. Малихіна, О.С. Заржицький, Ю.В. Левенець, О.П. Литвин, Р.Е. Скіпенко, П.М. Рабінович, М.М. Бліхар тощо, при цьому, науковці-фінансисти (І.В. Грачева, Н.О. Горських, М.В. Карасьова, О.В. Андреева, В.В. Паплинський, О.М. Садиков) розглядали державні гарантії як вид боргового зобов’язання, за яким держава (гарант) зобов’язується при настанні передбаченого в гарантії випадку (гарантійного випадку) сплатити особі, на користь якої надана гарантія, (бенефіціару) на її

вимогу визначену в зобов'язанні грошову суму за рахунок коштів відповідного бюджету згідно з умовами зобов'язання, наданого гарантом, а інші науковці – як зобов'язання держави із забезпечення певних прав та свобод громадян.

Для формулювання власної позиції з цього питання необхідно дослідити застосування терміна “державні гарантії” у законодавстві України з метою визначення специфіки його застосування у нормативній площині.

У Бюджетному кодексі України категорія “державні гарантії” визначається як забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання (позик чи кредитів, що отримали суб'єкти господарювання), які можуть надаватися за рішенням Кабінету Міністрів України або на підставі міжнародних договорів України виключно у межах і за напрямками, що визначені законом про Державний бюджет України (ст. 17), тобто в зазначеному нормативному акті поняття “державні гарантії” застосовується як вид боргового зобов'язання, за яким держава (гарант) зобов'язується при настанні передбаченого в гарантії випадку (гарантійного випадку) сплатити особі, на користь якої надана гарантія, (бенефіціару) на її вимогу визначену в зобов'язанні грошову суму за рахунок коштів відповідного бюджету [1].

Поряд із Бюджетним кодексом України, поняття “державні гарантії” в такому ж значенні застосовується також у ряді інших нормативних актів: у законах України про Державний бюджет, Законі України від 12.04.2016 № 1081-VIII “Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом”, постановах Кабінету Міністрів України від 24.07.2015 № 540 “Про надання державних гарантій за зобов'язаннями Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України”, від 22.08.2012 № 855 “Про надання державних гарантій для реалізації проектів заміщення природного газу вугіллям вітчизняного видобування” тощо [2; 3; 4].

Проте в інших нормативних актах поняття “державні гарантії” використовується в інших значеннях. Наприклад, у ст. 18 Закону України від 01.07.2010 № 2404-VI “Про державно-приватне партнерство” зазначається, що державна підтримка здійснення державно-приватного партнерства може здійснюватися шляхом надання державних гарантій [5]. Відповідно до ст. 20 цього ж нормативного акту до державних гарантій належить те, що держава гарантує додержання встановлених законодавством України умов для провадження діяльності приватних партнерів, пов'язаної з виконанням договорів, укладених у рамках державно-приватного партнерства, додержання прав і законних інтересів приватних партнерів [5]. Отже, в зазначеному вище нормативному акті термін “державні гарантії” використовується як визначення зобов'язань держави у державно-приватному партнерстві, тобто поняття “державні гарантії” застосовується у значенні гарантії, що надаються державою.

У Господарському кодексі України також використовується термін “державні гарантії” поряд з поняттям “гарантії держави”. Так, визначення “гарантії держави” застосовується у ст. 47 “Загальні гарантії прав підприємців”, де зазначається, що держава гарантує усім підприємцям, незалежно від обраних ними організаційних форм підприємницької діяльності, рівні права та рівні можливості для залучення і використання матеріально-технічних, фінансових, трудових, інформаційних, природних та інших ресурсів, недоторканність майна; у ст. 48 “Гарантії прав учасників господарських відносин в умовах спеціального режиму господарювання”, де вказується, що держава гарантує суб'єктам господарювання та іншим учасникам господарських відносин право на звернення до суду за захистом їх майнових та інших прав від незаконного обмеження в умовах будь-якого спеціального режиму

господарювання, передбаченого цим Кодексом і т.ін., а дефініція “державні гарантії” використовується у ст. 329 “Державні гарантії інноваційної діяльності”, де зазначається, що держава гарантує суб’єктам інноваційної діяльності підтримку інноваційних програм і проектів, спрямованих на реалізацію економічної та соціальної політики держави, підтримку створення та розвитку суб’єктів інфраструктури, інноваційної діяльності, охорону та захист прав інтелектуальної власності, захист від недобросовісної конкуренції у сфері інноваційної діяльності, вільний доступ до інформації про пріоритети державної економічної та соціальної політики, про інноваційні потреби та результати науково-технічної діяльності, крім випадків, передбачених законом, підтримку щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері здійснення інноваційної діяльності; у ст. 404 “Державні гарантії інвестицій у спеціальній (вільній) економічній зоні”, де вказується, що на всіх суб’єктів господарювання, що здійснюють інвестиції у спеціальній (вільній) економічній зоні, поширюється система державних гарантій захисту інвестицій, передбачена законодавством про інвестиційну діяльність та про іноземні інвестиції, при цьому держава гарантує суб’єктам господарювання спеціальної (вільної) економічної зони право на вивезення прибутків та інвестицій за межі цієї зони і межі України відповідно до закону і т.ін. [6]. Тобто у Господарському кодексі України термін “державні гарантії” використовується у значенні, що передбачає зобов’язання держави щодо певних суб’єктів господарювання.

У подібному ж значенні поняття “державні гарантії” застосовується у Законі України “Про інвестиційну діяльність” від 18.09.1991 № 1560-XII, в ст. 18 якого передбачається, що держава гарантує стабільність умов здійснення інвестиційної діяльності, додержання прав і законних інтересів її суб’єктів, що полягає в тому, що: умови договорів, укладених між суб’єктами інвестиційної діяльності, зберігають свою чинність на весь строк дії цих договорів і у випадках, коли після їх укладення законодавством (крім податкового, митного та валютного законодавства, а також законодавства з питань ліцензування певних видів господарської діяльності) встановлено умови, що погіршують становище суб’єктів або обмежують їх права, якщо вони не дійшли згоди про зміну умов договору; державні органи та їх посадові особи не мають права втручатися в діяльність суб’єктів інвестиційної діяльності, крім випадків, коли таке втручання допускається чинним законодавством і здійснюється в межах компетенції цих органів та посадових осіб; ніхто не має права обмежувати права інвесторів у виборі об’єктів інвестування; у разі прийняття державними або іншими органами актів, що порушують права інвесторів і учасників інвестиційної діяльності, збитки, завдані суб’єктам інвестиційної діяльності, підлягають відшкодуванню у повному обсязі цими органами, а у ч. 3 ст. 19 цього нормативного акту державні гарантії захисту інвестицій визначаються як система правових норм, що спрямовані на захист інвестицій та не стосуються питань фінансово-господарської діяльності учасників інвестиційної діяльності та сплати ними податків, зборів (обов’язкових платежів) [7]. Тобто у зазначеному нормативному акті термін “державні гарантії” застосовується як визначення зобов’язань держави відносно забезпечення стабільності діяльності для суб’єктів інвестиційної діяльності.

Такий же підхід до категорії “державні гарантії” законодавець використав у Законі України від 19.03.1996 № 93/96-ВР “Про режим іноземних інвестицій”, розділ II якого передбачає державні гарантії іноземних інвестицій, а саме те, що: для іноземних інвесторів на території України встановлюється національний режим інвестиційної та іншої господарської діяльності; якщо в подальшому спеціальним законодавством України про іноземні інвестиції будуть змінюватися

гарантії захисту іноземних інвестицій, то протягом десяти років з дня набрання чинності таким законодавством на вимогу іноземного інвестора застосовуються державні гарантії захисту іноземних інвестицій; іноземні інвестиції в Україні не підлягають націоналізації; державні органи не мають права реквізувати іноземні інвестиції, за винятком випадків здійснення рятівних заходів у разі стихійного лиха, аварій, епідемій, епізоотій тощо [8].

Зовсім в іншому значенні використовується поняття “державні гарантії” в нормативних актах, що визначають державні соціальні гарантії. Так, у Законі України від 05.10.2000 № 2017-III “Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії” надається визначення державних соціальних гарантій як встановлених законом мінімального розміру оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги, розмірів інших видів соціальних виплат, встановлених законами та іншими нормативно-правовими актами, які забезпечують рівень життя не нижчий від прожиткового мінімуму [9], отже, у цьому нормативному акті поняття “державні гарантії” використовується як визначення соціальних зобов’язань держави стосовно забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсів для їх реалізації.

У Законі України від 26.11.2015 № 848-VIII “Про науку та науково-технічну діяльність” визначаються державні гарантії соціально-правового статусу вчених та наукових працівників; у Законі України від 15.06.2004 № 1763-IV “Про державні гарантії соціального захисту військослужбовців, які звільняються із служби у зв’язку з реформуванням Збройних сил України та членів їхніх сімей” – державні гарантії зазначених категорій осіб; у Законі України від 09.06.1995 № 227/95-ВР “Про деякі державні соціальні гарантії малозабезпеченим громадянам” встановлюються державні гарантії для осіб, визначених Законом України “Про межу малозабезпеченості” як малозабезпечені; у Законі України від 18.11.2004 № 2195-IV “Про соціальний захист дітей війни” передбачено, що державна соціальна гарантія – це встановлений мінімальний розмір державної соціальної допомоги, а також пільги з метою надання соціальної підтримки дітям війни; у Законі України від 21.11.1996 № 537/96-ВР “Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України” встановлюються зобов’язання держави перед громадянами України, які внаслідок знецінення втратили грошові заощадження, поміщені в період до 2 січня 1992 року в установи Ощадного банку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, а також у державні цінні папери: облігації Державної цільової безпроцентної позики 1990 року, облігації Державної внутрішньої вигрешної позики 1982 року, державні казначейські зобов’язання СРСР, сертифікати Ощадного банку СРСР, тобто у зазначеному нормативному акті дефініція “державні гарантії” визначає зобов’язання держави щодо компенсації нею визначених у Законі знецінених грошових заощаджень громадян [10; 11; 12; 13; 14].

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що термін “державні гарантії” використовується в різних галузях законодавства – конституційному, фінансовому, господарському тощо. При цьому змістовне навантаження зазначеного терміна суттєво різняться. У фінансовому законодавстві поняття “державні гарантії” є сформованим інститутом, що визначається як вид боргового зобов’язання держави, а в інших галузях законодавства дефініція “державні гарантії” використовується переважно у значенні закріплення певних зобов’язань держави (щодо забезпечення прав громадян України, стабільності діяльності для певних суб’єктів господарювання чи суб’єктів інвестиційної діяльності, соціальних зобов’язань держави

стосовно забезпечення потреб людини в матеріальних благах і послугах та фінансових ресурсах для їх реалізації тощо).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 № 2456-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – Ст. 2047.
2. Про особливості здійснення правочинів з державним, гарантованим державою боргом та місцевим боргом : Закон України від 12.04.2016 № 1081-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/436-19>.
3. Про надання державних гарантій за зобов'язаннями Національної акціонерної компанії “Нафтогаз України” : Постанова КМУ від 24.06.2015 № 540 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/855-2012-п>.
4. Про надання державних гарантій для реалізації проектів заміщення природного газу вугіллям вітчизняного видобування : Постанова КМУ від 22.08.2012 № 855 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=245583907>.
5. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 01.07.2010 № 2404-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 40. – Ст. 524.
6. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 436-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 18–22. – Ст. 144.
7. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1991. – № 47. – Ст. 646.
8. Про режим іноземних інвестицій : Закон України від 19.03.1996 № 93/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – 19. – Ст. 80.
9. Про державні соціальні стандарти та соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 № 2017-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 48. – Ст. 409.
10. Про наукову та науково-технічну діяльність : Закон України від 26.11.2015 № 848-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 3. – Ст. 25.
11. Про державні гарантії соціального захисту військослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних сил України та членів їхніх сімей : Закон України від 15.06.2004 № 1763-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36. – Ст. 444.
12. Про деякі державні соціальні гарантії малозабезпеченим громадянам : Закон України від 09.06.1995 № 227/95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 22. – Ст. 179.
13. Про соціальний захист дітей війни : Закон України від 18.11.2004 № 2195-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 4. – Ст. 94.
14. Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України : Закон України від 21.11.1996 № 537/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 8. – Ст. 60.

Отримано 14.11.2016

Л.І. Рогач,аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом

ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ “АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА” ТА “ЗАХИСТ”

У статті проаналізовано наукові позиції представників різних галузей юридичної науки щодо співвідношення понять “захист” і “охорона”, обґрунтовано доцільність розмежування цих понять у юриспруденції в умовах поглиблення європейської інтеграції й адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Ключові слова: охорона, захист, адміністративно-правова охорона, адміністративно-правий захист.

В статье проанализированы научные позиций представителей различных отраслей юридической науки о соотношении понятий “защита” и “охрана”, обоснована целесообразность разграничения этих понятий в юриспруденции в условиях углубления европейской интеграции и адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза.

Ключевые слова: охрана, защита, административно-правовая охрана, административно-правовой защиты.

Paper analyzes the scientific position of representatives of various branches of legal science of the relationship between the concepts of protection and safety, the expediency of their distinction in law in the conditions of deepening European integration and adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation.

Key words: security, protection, administrative and legal protection, administrative and legal security.

Питання сутності категорій “захист” і “охорона” в юриспруденції дискусійне та включає ряд кардинально протилежних поглядів, що впливає на рівень їх конкретизації. Як зазначає С.Я. Вавженчук, у законодавстві України обидва вказані поняття використовуються, проте не є чітко визначеними та розмежованими за своїм змістом. Існують розбіжності в самому тлумаченні зазначених понять: одні дослідники вважають, що вказані терміни є тотожними і можуть виражатися один через одного, інші ж процес захисту вважають одним зі складових елементів поняття охорони. Відповідно, й у правовій сфері чіткого визначення понять “охорона” та “захист” на сьогодні не існує [1, с. 48]. Однак на сьогодні, в умовах підвищення уваги до правового забезпечення охорони та захисту визначених Конституцією і законами України прав суб'єктів суспільних відносин, необхідність чіткої конкретизації й формулювання їх змісту і співвідношення стає нагальною, що обумовлює актуальність обраної теми.

Метою написання цієї статті є надання відповіді на питання доцільності розмежування в законодавстві України понять “адміністративно-правовий захист” та “охорона”. Задля досягнення означеної мети доцільно проаналізувати наукові позиції представників різних галузей юридичної науки, які висвітлювали вказану проблематику у своїх наукових працях (В.В. Галунько, В.В. Жернаков, О.М. Єщук,

Л.О. Кожура, О.В. Малько та ін.). Також необхідно зауважити, що на сьогодні відсутня усталена думка щодо змісту поняття “адміністративно-правова охорона” і його розмежування з поняттям “адміністративно-правовий захист”, що обумовлює новизну цієї статті.

Ряд учених наголошує на необхідності розмежування досліджуваних понять в юриспруденції. Наприклад, В.В. Галуцько вважає неприпустимим ототожнення понять “охорона” та “захист”. При цьому науковець пояснює, що “охорона” в юридичному розумінні означає позитивний стан норм права, направлений на недопущення порушення суб’єктивних прав і законних інтересів осіб, відображає статику правовідносин. У свою чергу “захист” характеризується динамікою через реалізацію засобів і форм, що передбачені законодавством для відновлення правового становища потерпілого, притягнення винного до юридичної відповідальності та застосовуються тоді, коли суб’єктивне право вже порушено [2, с. 192–198]. За визначенням В.В. Галуцька, адміністративно-правовий захист – це динамічні (активні) дії публічної адміністрації, спрямовані на відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення перешкод щодо їх здійснення засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [3, с. 330]. Викладена позиція В.В. Галуцька щодо визначення охорони як процесу, який передуює захисту при відсутності перетинання вказаних понять у їх вузькому розумінні, досить розповсюджена як серед адміністративістів, так і серед представників інших галузей.

Наприклад, серед представників науки теорії права прибічником розмежування вказаних понять є О.В. Малько, який вказує, що охорона і захист починають діяти тоді, коли порушується нормальний процес розвитку тих чи інших соціальних зв’язків, коли на шляху цього процесу виникають будь-які перешкоди. Для подолання цих перешкод використовуються правові обмеження, які охороняють і захищають інтереси осіб [4, с. 156–158]. Звертаємо увагу, що О.В. Малько пов’язує поняття охорони та захисту виключно з порушенням норм права. І це доцільно, якщо мова іде про вузьке розуміння категорії охорони. Однак виникає питання: у чому тоді різниця між охороною та захистом? З одного боку, йдеться про розмежування, з іншого – підстави розмежування досить складно визначити.

Ряд представників науки трудового права дотримується позиції розмежування понять охорони та захисту як таких, що не перетинаються. Наприклад, В.В. Жернаков стверджує, що заходи, застосовувані до моменту порушення права, є охороною, а після порушення права – захистом [5, с. 24].

Цивіліст І. Ромащенко дотримується концепції розмежування понять захисту і охорони в наведеному вище варіанті. Однак не можна не звернути уваги на уточнення науковця про те, що “надання заходам захисту прав примусового характеру й виділення останнього як одного з критеріїв для відмежування захисту від охорони призводить до необхідності встановлення винятків із загального правила про непримусовий характер охорони, і до таких винятків можна віднести, наприклад, застосування заходів, спрямованих на відвернення можливості вчинення порушення в майбутньому, у зв’язку з чим певним чином нівелюється ідея непримусового характеру охорони прав... Можна говорити про широке розуміння заходів захисту як таких заходів, що вживаються у відповідь на невизнання, оспорювання, порушення прав або при настанні реальної загрози їх порушення в майбутньому, з метою припинення порушення (посягання) та відновлення порушених прав, а також для попередження подальших порушень та забезпечення належної реалізації особою своїх прав” [6, с. 57, 61].

Щодо адміністративістів, то прибічником описаної концепції стосовно співвідношення понять “захист” і “охорона” в юриспруденції є, наприклад, Л.О. Кожура. Він пропонує розуміти охорону як превентивну, запобіжну діяльність організаційно-правового характеру з метою недопущення порушення прав, а захист – як діяльність, що проявляється в застосуванні юридичних засобів щодо порушених прав осіб. Особливості адміністративно-правового захисту такі: проявляється лише у правовій формі діяльності, а не в будь-якій іншій діяльності органів публічної адміністрації; вступає в силу з моменту набуття чинності нормативно-правового акта, який гарантує правовий статус особи; регулює відносини, які пов’язані зі здійсненням прав та виконанням обов’язків, адже останні є невід’ємною складовою правового статусу особи; обов’язково підкріплений юридичними гарантіями, що встановлені державою та відображені у нормах права. Під категорією “адміністративно-правовий захист” Л.О. Кожура пропонує розуміти організаційно-правову діяльність органів публічної адміністрації, яка здійснюється на основі адміністративно-правових норм, підкріплена системою правових гарантій; сутністю якої є забезпечення та захист за допомогою правових засобів прав осіб від протиправних діянь з притягненням правопорушників до юридичної відповідальності [7, с. 122].

На наш погляд, така категоричність в розмежуванні категорій захисту і охорони не є цілком обґрунтованою. Насамперед, вважаємо доцільним зважати на те, що вищевказане розмежування понять охорони та захисту не враховує концепції регулятивної й охоронної функції права, на основі якої можна зробити висновок про охоплення поняттям охорони категорії захисту (в широкому розумінні першого з наведених понять) чи збігу понять охорони та захисту, якщо про охорону вести мову в вузькому розумінні. Ця позиція (ототожнення понять охорона та захист [8, с. 61]) ґрунтується на етимологічному значенні відповідних слів та їхньому розкритті в різноманітних словниках. І саме ця концепція на сьогодні має нові аргументи. Так, враховуючи необхідність конкретизації вказаних понять в умовах поглиблення європейської інтеграції, О.М. Єщук вважає за потрібне “по-новому переосмислити проблеми адаптації вітчизняної термінології у сфері адміністративно-правової охорони до стандартів Європейського Союзу”. Науковець звертає увагу на те, що в англійській мові існує декілька синонімів, які відповідають вітчизняному поняттю “захист”: protection, guard, defend, security. При цьому, аналізуючи їх зміст, О.М. Єщук констатує, що, по-перше, в англійській мові майже немає різниці між словами “охорона” й “захист”; по-друге, для захисту закону (права) найбільш доцільно вживати англійський аналог “protection”; по-третє, для фізичних осіб, які займаються фізичним захистом, вживаються слово “guard”; по-четверте, для позначення фізичних осіб, які займаються юридичним захистом, найбільш часто вживаються “defend”; по-п’яте, для позначення професійної юридичної особи (фірми), яка займається захистом, використовується термін “security” [9, с. 49].

У цьому контексті необхідно навести пропозицію Р.С. Веприцького відмовитися від терміну “охорона”, замінивши його терміном “захист”. Науковець вказує, що “законодавець не проводить чіткого розрізнення між цими двома термінами (“захист” та “охорона”). З огляду на це, застосування цих двох термінів у законодавстві та їх довільне тлумачення науковцями певним чином заплутує правозастосовну практику та спричиняє плутанину в термінологічному апараті юридичної науки”. Задля вирішення цієї проблеми науковець пропонує взагалі відмовитися від використання терміна “охорона” та використовувати і в законодавстві, і в правозастосовній практиці термін “захист” [10, с. 9]. О.М. Єщук доходить висновку,

що “не дивлячись на демократичність мовної політики в ЄС, коли кожна офіційна мова країни ЄС є одночасно офіційною мовою в рамках ЄС, практично спільним знаменником спілкування політиків, бізнесменів, юристів та інших категорій осіб став особливий різновид англійської – середньоєвропейська. Відповідно, існує потреба проаналізувати, який зміст отримують зазначені вище охоронні категорії у разі перекладу англійською мовою з української, та у випадку втрати ними в англійському варіанті сутнісних характеристик, внести відповідні зміни і доповнення. Тому для приведення вітчизняного законодавства у відповідність до вимог світового товариства є потреба вживати слова “охорона” та “захист” в одному розумінні, як синоніми” [9, с. 49].

Такі пропозиції є доцільними, однак, на сьогодні в законодавстві України використано обидва терміни: і захист, і охорона. Наприклад, в Конституції України гарантовано “звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України” (ч. 3 ст. 8) [11]. Водночас, ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає завдання вказаного акта як “...охорона 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 дотримання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов’язків, відповідальності перед суспільством” [12]. Як бачимо, використано поняття охорони як єдиної мети прийняття акта. І при цьому змістом кожної окремої статті передбачено визначення складу адміністративних проступків та відповідальності за їх вчинення. Подальше аналізування законодавства в указаному ракурсі підтверджує, що на цьому етапі відмова від одного з термінів буде складною, оскільки повинна включати всі акти, що використовують одне з досліджуваних понять.

Окрім двох описаних вище поглядів, існує думка про те, що поняття “охорона” має ширший зміст і містить в собі поняття “захист” як складову частину, оскільки разом із безпосереднім захистом прав людини, тобто активними діями, поняття “охорона” включає в себе всі юридичні засоби, які виконують превентивну, запобіжну функцію [13, с. 157–158]. Тобто родовим поняттям є “охорона”, що передбачає профілактику, тоді як захист має на увазі відновлення порушеного об’єктивного права [14, с. 10].

Прибічником цієї концепції є, наприклад, В. Остапчук. За її визначенням, захист являє собою сукупність заходів, спрямованих на відновлення, визнання прав та припинення порушень прав, які застосовуються уповноваженою особою, компетентним органом самостійно або за зверненням уповноваженої особи. Що ж до охорони, то вона не припиняє свою дію в момент порушення прав, а продовжує діяти на всіх стадіях реалізації прав, в тому числі під час захисту. Зміст охорони чітко окреслюється колом її функцій. Основні функції – це забезпечувальна і захисна. Отже, не можна визначати поняття охорони лише через забезпечення нормальної реалізації прав. Неможливо щось забезпечувати абстрактно, потрібні певні визначені заходи, спрямовані на примусове забезпечення прав, певне реагування на порушення порядку реалізації прав з метою його забезпечення. Відповідно, “охорона” і “захист” співвідносяться як ціле і частина, захист є складовою частиною охорони. Таким чином, охорона – це сукупність заходів, спрямованих на забезпечення нормальної реалізації прав, а також на захист прав у випадку їх порушення або оспорювання.

О.І. Ульянов вважає, що “охорона прав і свобод громадян являє собою діяльність уповноважених на те спеціальних органів держави, що здійснюється в рамках регулювання й охорони правових відносин у двох основних видах: діяльності, що забезпечує створення умов для правомірної реалізації, нагляд за ходом реалізації, попередження порушень прав і свобод громадян, їхнє припинення, та діяльності зі здійснення їхнього захисту у випадку порушення, притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, відновлення порушених прав” [16, с. 52–53]. Таким чином ілюструється позиція співвідношення понять як цілого і частини.

В. Полухович погоджується з думкою тих вчених, які вважають, що поняття “охорона” має більш широкий зміст і поглинає поняття “захист”, оскільки включає в себе всі юридичні засоби, які реалізують превентивну, запобіжну функцію. Поняття адміністративно-правового захисту законних прав, свобод та інтересів особи і громадянина, на думку науковця, являє собою сукупність застосовуваних в адміністративному порядку юридичних засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими на те органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій з метою припинення незаконного посягання на права, свободу та інтереси громадян; ліквідації будь-яких перешкод, що виникають під час їх здійснення; визнання або підтвердження, поновлення та примусового виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов’язків з притягненням винної особи до відповідальності [17, с. 41–42].

Серед представників науки трудового права також є прихильники вказаної позиції. Наприклад, С.Я. Вавженчук, проаналізувавши багато поглядів та чинне законодавство, положення Конституції України, трудового законодавства, а також проект Трудового кодексу, стверджує про те, що охорона – це ширше за своїм змістом поняття, яке може в деяких випадках включати в себе захист. Чинне трудове законодавство під охороною трудових прав розуміє комплекс заходів та засобів, за допомогою яких встановлюються трудові права, визначається порядок їх реалізації, забезпечується їхнє дотримання. Тому в чинному трудовому законодавстві охорона трудових прав є широким поняттям, до якого і безпосередній захист трудових прав [1, с. 48].

Таким чином, з огляду на необхідність адаптації законодавства України до законодавства ЄС, адекватного трактування всіх термінів, що будуть використані, маємо аргументи на користь забезпечення єдності термінології. На сьогодні прийнятним можна вважати формулювання поняття адміністративно-правової охорони з урахуванням його широкого і вузького значення. Поняття “охорона” включає поняття “захист”, коли про перше говоримо в широкому розумінні. Коли ж ідеться про вузьке значення, то обсяг поняття адміністративно-правової охорони збігається з обсягом поняття адміністративно-правового захисту. Таким чином, адміністративно-правова охорона у широкому розумінні – це позитивний статичний стан адміністративного права, спрямований на попередження правопорушень, усунення перешкод реалізації прав, свобод і законних інтересів суб’єктів права, та динамічний стан адміністративного права, спрямований на захист прав, свобод і законних інтересів суб’єктів права у разі порушення, невизнання чи оспорування з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності. У вузькому розумінні поняття адміністративно-правової охорони збігається з поняттям адміністративно-правового захисту і пов’язане з порушенням, невизнанням чи оспоруванням прав, свобод чи законних інтересів, можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Вавженчук С.Я.* Співвідношення понять “захист” та “охорона” трудових прав в чинному законодавстві / С.Я. Вавженчук // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 45–49.
2. *Галуцько В.В.* Адміністративно-правова охорона та захист права власності / В.В. Галуцько // Вісник ХНУВС. – 2007. – № 38. – С. 192–198.
3. Адміністративне право України : підручник / Галуцько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В. та ін. – Херсон : ХМД, 2013. – Т. 1. – 393 с.
4. Теория государства и права : Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.
5. *Жернаков В.В.* Теоретичні засади формування інституту захисту прав людини у сфері праці / В.В. Жернаков // Форми соціально-правового захисту працівників у службово-трудовах відносинах : мат-ли наук.-практ. конф. (м. Суми, 2–4 червня 2005 р.). – Харків : УАФТП, 2005. – С. 21–24.
6. *Ромашенко І.* Співвідношення термінів “охорона” та “захист” : теоретичний та практичний цивільно-правові аспекти / І. Ромашенко // Юридика Україна. – 2013. – № 8. – С. 57–61.
7. *Кожура Л. О.* Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення / Л. О. Кожура // Науковий Вісник Ужгородського національного університету. Серія “Право”. – 2015. – Випуск 35. – Том. 1. – С. 119–122.
8. *Воеводин Л.Д.* Система конституционных прав и свобод советских граждан, юридические условия и средства их обеспечения и охраны / Л.Д. Воеводин // Юридические гарантии конституционных прав и свобод в социалистическом обществе. – М., Изд-во Московского ун-та. 1987. – 343 с. – С. 59–75.
9. *Єщук О.М.* Щодо адаптації вітчизняної термінології у сфері адміністративно-правової охорони до стандартів Європейського Союзу / О.М. Єщук // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія “Юридичні науки” : збірник наукових праць / Гол. ред. В.М. Стратонов. – Херсон: Херсонський державний університет, 2013. – Вип. 2. – С. 48–50.
10. *Веприцький Р.С.* Правове регулювання захисту соціально-економічних прав людини в сфері праці. Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.05. / Р.С. Веприцький. – ХНУВС. – Харків, 2008. – 22 с.
11. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X (зі змінами) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51.
13. *Кравченко І.С.* Право інтелектуальної власності як об’єкт адміністративно-правового захисту / І.С. Кравченко // Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – № 3. – С. 156–161.
14. *Кучук А.М.* Теоретико-правові засади правоохоронної діяльності в Україні : Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.М. Кучук. – Інститут Законодавства Верховної Ради України. – К., – 2007. – 20 с.
15. *Остапчук В.* Поняття адміністративного захисту авторського права і суміжних прав / В. Остапчук // Інтелектуальна власність. – 2003. – № 4.
16. *Ульянов О.І.* Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.І. Ульянов. – О., 2002. – 180 с.
17. *Полюхович В.* Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади / В. Полюхович // Право України. – 2003. – № 5. – С. 41–46.

Отримано 17.11.2016

І.І. Суховетрук,
здобувач ДНДІ МВС України

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті аналізуються теоретичні підходи до дослідження правового статусу правоохоронного органу – суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності. Визначається сутність, зміст, структура та значення правового статусу правоохоронних органів. Акцентується увага на повноваженнях та компетенції цих органів, що визначають особливості їх правового статусу як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності. Дається характеристика структурних елементів правового статусу цих органів.

Ключові слова: правовий статус, правоохоронний орган, правосуб'єктність, компетенція, повноваження, функції, завдання, адміністративно-юрисдикційна діяльність.

В статье анализируются теоретические подходы к исследованию правового статуса правоохранительного органа – субъекта административно-юрисдикционной деятельности. Определяется сущность, содержание, структура и значение правового статуса правоохранительных органов. Акцентируется внимание на полномочиях и компетенции этих органов, определяющих особенности их правового статуса как субъектов административно-юрисдикционной деятельности. Дается характеристика структурных элементов правового статуса этих органов.

Ключевые слова: правовой статус, правоохранительный орган, правосубъектность, компетенция, полномочия, функции, задачи, административно-юрисдикционная деятельность.

Paper analyzes theoretical approaches to the study of the legal status of law enforcement bodies of administrative-jurisdictional activity. The nature, content, structure and value of the legal status of these bodies are determined. Attention is focused on powers and competences of the law enforcement agencies that determine the characteristics of the legal status of administrative-jurisdictional activity. The structural elements of the legal status of these bodies are described.

Keywords: legal status, law enforcement, legal competence, powers, functions, tasks, administrative and jurisdictional activity.

Комплексне дослідження адміністративно-правових проваджень, що здійснюються правоохоронними органами України, зумовлює необхідність визначення і детального аналізу правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності, з'ясування змісту всіх елементів цього статусу, а також проблем його реалізації, і на підставі цього сформулювати пропозиції з метою вдосконалення нормативно-правової основи адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів в інтересах забезпечення законності та правопорядку, захисту прав і свобод громадян.

Питання правового статусу правоохоронних органів були предметом дослідження багатьох вчених, проте проблеми визначення правового статусу

правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності залишаються актуальними і сьогодні, у зв'язку із невирішеністю низки теоретичних та практичних питань у цій сфері. З огляду на це, мета статті полягає в тому, щоб на основі комплексного підходу та з урахуванням праць вітчизняних учених у галузі наук адміністративно-правового і державно-управлінського характеру здійснити аналіз понять “статус”, “правовий статус”, визначити сутність, зміст, структуру та значення правового статусу правоохоронного органу як суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності, розробити й сформулювати науково обґрунтовані пропозиції щодо його вдосконалення та покращання.

У Конституції України поняття “правоохоронні органи” вживається лише один раз у ч. 3 ст. 17, де зазначається, що “забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом” [1]. Тобто поняття “правоохоронні органи”, їх компетенція, правовий статус повинні бути визначені в законах. Проте в жодному нормативно-правовому акті немає визначення поняття “правоохоронні органи”. А більшість науковців у разі необхідності визначення правоохоронного органу виходять з положення ст. 2 Закону України “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів”, адже це фактично єдиний нормативно-правовий акт, у якому визначено перелік правоохоронних органів, до них, зокрема, належать: “органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції” [2].

Як бачимо, перелік органів, які належать до правоохоронних, зважаючи на зазначену норму названого закону, залишився відкритим, оскільки остаточно визначити “інші органи”, які здійснюють правоохоронні або правозастосовні функції неможливо. Як у нормативно-правових актах відсутні визначення понять “правоохоронні функції”, “правозастосовні функції”, так і в юридичній літературі немає єдиного підходу до їх визначення, науковці не мають єдиної концепції щодо критеріїв ідентифікації таких органів. Крім того, треба зауважити, що застосування законодавцем сполучника “або” в зазначеній вище нормі закону свідчить про те, що правозастосовну діяльність не можна вважати правоохоронною, і, відповідно, до правоохоронних органів можуть належати також й органи, які не виконують правоохоронних функцій. Позаяк правозастосовна функція полягає в застосуванні норм законів і вона є загальною функцією усіх органів державної влади. Таким чином, можна підсумувати, що наведене в Законі України “Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів” визначення позбавлене необхідних індивідуальних ознак, а тому склад правоохоронних органів залишається невизначеним. Так само відповідно до Закону України “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами України”, де у ст. 1 наведене визначення поняття правоохоронних органів, до них належать “державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції” [3]. Як бачимо, поняття “правоохоронні органи” чинним законодавством України належним чином не визначено, немає чіткого переліку органів, які виконують правоохоронні функції, у зв'язку з цим, склад і компетенція правоохоронних органів неприпустимо розширюються.

У юридичній науці вирішення проблеми визначення поняття “правоохоронні органи” деякі науковці вбачають у вирішенні питання про те, які саме функції державних органів можна визнавати правоохоронними. Водночас, як слушно зауважує П. Хамула, відправною точкою у пошуку відповіді на поставлене питання, безумовно, має бути розуміння правоохоронної форми виконання функцій держави як сукупності дій, спрямованих на захист інтересів особи, держави та суспільства від протиправних посягань. Разом з тим, визначення правоохоронних органів як органів, діяльність яких (або основна її частина) спрямована на реалізацію правоохоронної функції держави, залишає занадто широкий простір для інтерпретації [4, с. 29].

Окремі питання реалізації правоохоронної функції держави розглядали у своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як: В. Авер'янов, Ю. Аврутин, С. Алфьоров, О. Артем'єв, В. Атаманчук, О. Бандурка, Р. Бараннік, Є. Бараш, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Бевзенко, О. Безпалова, А. Берлач, А. Борко, М. Вербенський, І. Голосніченко, С. Гусаров, К. Гуценко, С. Денисюк, І. Зозуля, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, А. Куліш, Я. Лазур, О. Миколенко, О. Музичук, О. Негодченко, В. Олефір, П. Онопенко, О. Синявська, О. Скакун, Н. Скрипченко, С. Стеценко, В. Сухонос, В. Тацій, П. Фатєєв, І. Шопіна, Ю. Шемшученко та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць та досліджень цієї проблематики, усталений доктринальний підхід до розуміння сутності й поняття правоохоронних органів, який дозволив би визначити перелік правоохоронних органів і встановити їх місце в системі органів держави, в юридичній літературі відсутній.

Як свідчить аналіз наявних у літературі підходів до визначення поняття “правоохоронні органи”, деякі науковці під правоохоронними органами розуміють установи та організації держави, основним завданням яких є забезпечення законності, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями. З позиції інших – це державні органи, основним (або головним) предметом діяльності яких є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організація виконання покарання, захист національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності. На думку третіх – це державні органи, виконання якими однієї чи кількох правоохоронних функцій є визначальними у їх діяльності під час суспільного розподілу праці в галузі державного управління.

Від правоохоронних органів потрібно відрізнити державні органи, які виконують окремі правоохоронні функції. І як слушно зауважує Т. Момотенко, за своєю суттю визначальним у їх діяльності є виконання інших, не правоохоронних функцій, тому їх слід віднести до контролюючих органів [5, с. 130].

Таким чином, беручи до уваги наведені в юридичній літературі підходи до визначення поняття “правоохоронний орган”, можна зробити висновок, що віднесення того чи іншого органу до правоохоронного має здійснюватися з огляду на його соціальне призначення, мету діяльності, місце в державному механізмі, виконання функцій та завдань щодо забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина, охорони і захисту їх прав та свобод, додержання законності й правопорядку в державі. На нашу думку, під правоохоронним органом слід розуміти державний орган, який утворено з метою підтримання правопорядку в державі та наділено компетенцією щодо охорони, захисту і відновлення порушених прав та свобод громадян, а також інтересів суспільства й держави через застосування примусу.

Переходячи до розгляду правового статусу правоохоронних органів, слід зауважити, що в юридичній літературі поняттю “правовий статус” приділяється

досить велика увага. Проте відсутнє єдине уявлення про зміст і структуру цієї категорії.

Слово “status” у перекладі з латинської означає положення, стан кого-небудь або чого-небудь, а також “становище”; позначаючи у своєму первісному значенні й загальне становище окремої особи (особистості) в суспільстві, і сукупність усіх (або частини) її юридичних прав та обов’язків [6, с. 300].

У юридичній літературі поняття “статус” досліджується переважно в окремих своїх проявах, пов’язаних, насамперед, із різними їх носіями. Загальний правовий статус передусім пов’язують із фізичною особою, державою, державним органом, службовцем, юридичною особою, власником тощо, тобто з суб’єктами, що можуть виступати суб’єктами різних галузевих правовідносин, зберігаючи властиві їм загальні риси в різних галузевих правовідносинах, і які враховуються положеннями всіх галузей права. У свою чергу, правовий статус як комплексна, інтегративна категорія відображає взаємовідносини особистості в суспільстві, громадянина і держави, посадової особи і держави, інші соціальні зв’язки. На відміну від правового статусу людини, правовий статус державного органу похідний, основою його є природна свобода людини. Органи держави постають лише як інструменти для народу, який здійснює свою суверенну владу. Правовий статус є засобом не особистості, а держави, яка через визначення статусу задає вихідну правову позицію; статус є фіксованою моделлю інтересів особистості. Особливо шкідливе і недопустиме є наділення посадових осіб непередбаченими законом повноваженнями, довільне розширення функцій, що порушує їх офіційний статус і свідчить про правовий нігілізм. Правовий статус не може бути юридично нечітким, аморфним, розмитим, оскільки це призведе до порушення законності, прав інших суб’єктів [7, с. 34, 36].

В. Корельський під правовим статусом пропонує розуміти багатоаспектну категорію, яка: а) має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб’єктів правовідносин: держави, суспільства, особи тощо; б) відображає індивідуальні особливості суб’єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; в) не може бути реалізовано без обов’язків, що кореспондуються правам, без юридичної відповідальності в необхідних випадках, без правових гарантій; г) визначає права і обов’язки суб’єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб’єктів для відкриття нових шляхів для їх удосконалення [8, с. 549].

Основою змісту правового статусу кожного державного органу, як зазначає В. Авер’янов, є компетенція, яка доповнюється такими важливими елементами, як завдання, функції, характер взаємозв’язків з іншими органами, місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [9, с. 247].

Якщо брати за основу поширену серед теоретиків позицію, що категорія “правовий статус” складається з таких основних елементів, як: завдання, функції, цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування та процедури діяльності, то під правовим статусом правоохоронних органів доцільно розуміти правове положення кожного конкретного правоохоронного органу у системі державних органів, зумовлене завданнями, функціями та повноваженнями, а також особливостями юридичної відповідальності, що врегульовані чинним законодавством.

Далі необхідно зупинитися на розгляді структури правового статусу правоохоронних органів як суб’єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Найбільш детально елементи правового статусу державного органу розкрив Б. Лазарєв, який наголошував, що з’ясування правового статусу будь-якого

державного органу передбачає відповіді на питання: “<...>до якого виду органів він належить за головним змістом своєї діяльності: орган державної влади, орган державного управління, суд, орган прокуратури<...> чи арбітраж; <...>хто цей орган засновує, створює, хто формує (обирає, призначає тощо) його керівний та весь особовий склад; кому орган підпорядковується, звітує, підконтрольний, піднаглядний і перед ким відповідальний; хто має право скасовувати, призупиняти, змінювати чи оскаржувати його акти; яка компетенція даного органу; <...>хто йому підзвітний, підконтрольний, чиї акти він сам може скасовувати, змінювати, призупиняти, оскаржувати тощо; яка юридична сила актів даного органу, які офіційні їх найменування; якими державними символами орган може користуватися (герб, прапор тощо); які джерела фінансування даного органу (державний або місцевий бюджет, відрахування від підлеглих підприємств, госпрозрахункові кошти); чи має орган права юридичної особи” [10, с. 248–249].

Т. Мінка та І. Васильєв виділяють цільовий, структурно-організаційний та компетенційний блоки. До цільового блоку, на їх думку, належить мета діяльності органу. Організаційний блок включає такі елементи: структуру органу, схему організаційного підпорядкування структурних одиниць, схему розподілу завдань, функцій кожного структурного підрозділу, тобто порядок формування системи і структури, процедури діяльності структурних підрозділів, форми й методи діяльності. Компетенційний блок включає в себе такі елементи, як завдання, функції, права та обов'язки, а також відповідальність [11, с. 10].

Однак у цій структурі не враховано ані відповідальність, ані піднаглядність певного органу, які набувають особливого значення в умовах реалізації правоохоронним органом свого правового статусу. Крім того, як слушно наголошує А. Куліш, не можна погодитись із назвою першого блоку – цільовий – оскільки значення мають не лише мета створення та діяльності правоохоронного органу (яка до того ж законодавцем не визначена в переважній більшості законів, де йдеться лише про їх завдання). З огляду на те, що характеристика правового статусу буде неповною без означення завдань і функцій правоохоронного органу, він пропонує назвати блок “функціонально-цільовий”. І на думку А. Куліша, структура правового статусу правоохоронних органів України складається з таких блоків: 1) функціонально-цільового; 2) структурно-організаційного; 3) компетенційного (компетенція); 4) піднаглядність і відповідальність правоохоронного органа, а також гарантії його діяльності [12, с. 107].

Погоджуючись із цією позицією, вважаємо, що до складових елементів адміністративно-правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів адміністративно-юрисдикційної діяльності належать, зокрема: правова основа діяльності, мета, завдання та принципи діяльності (цільовий блок); структура, побудована за функціонально-організаційним принципом (структурний блок); компетенція та повноваження кожного конкретного правоохоронного органу, а також його посадових осіб (компетенційний блок); гарантії діяльності та юридична відповідальність за неправомірні дії або бездіяльність, допущені посадовими особами правоохоронних органів у ході виконання покладених на них обов'язків у межах адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Правову основу діяльності правоохоронних органів становлять Конституція України як Основний Закон держави, міжнародні договори України, закони України, які безпосередньо і виключно регулюють діяльність кожного правоохоронного органу, а також прийняті відповідно до них інші нормативно-правові акти. Так, наприклад, Закон України “Про Національну поліцію”, постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Національну поліцію”

від 28.10.2015 № 877 визначають, що Національна поліція є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. У своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами [13; 14].

Що стосується мети, то під нею доцільно розуміти забезпечення певної соціальної потреби, що в нормативно-правовій базі, яка регламентує діяльність правоохоронного органу, конкретизується в переліку завдань і виконуваних функцій. Мета діяльності правоохоронного органу детермінується метою діяльності правоохоронних органів, якою є додержання прав і свобод громадян, законності та правопорядку в державі.

Тобто правоохоронні органи утворюють певним чином відособлену за ознакою професійної діяльності самостійну групу органів держави, що мають чітко визначені завдання та виконують певні правоохоронні функції. Як зауважує О. Користін, мета, завдання та функції правоохоронних органів у цілому полягають у забезпеченні законності та правопорядку в усіх сферах життєдіяльності нашої країни [15, с. 255].

Структурний блок є досить складною системою, у нього входить нормативне регулювання порядку утворення, реорганізації, ліквідації правоохоронних органів, їх підпорядкованості й передачі з ведення одних організацій у підпорядкування інших, установлення й зміни їх організаційних структур, права на організаційне самовизначення, процедури діяльності і права на офіційні символи [12, с. 112].

Досліджуючи структурний блок правового статусу правоохоронного органу, варто наголосити, що він передбачає визначення місця конкретного правоохоронного органу в правоохоронній системі, розкриття особливостей структурності побудови правоохоронного органу, для якого здійснення правоохоронної діяльності є основним завданням, а саме: схеми організаційного підпорядкування структурних одиниць, схеми розподілу завдань та функцій кожного структурного підрозділу, а також порядок взаємодії між структурними підрозділами відповідного органу та з іншими правоохоронними органами.

Переходячи до розкриття компетенційного блоку, насамперед, доцільно висвітлити сутність поняття “компетенція” правоохоронного органу як суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності.

У тлумачному словнику української мови слово “компетенція” трактується як: 1) добра обізнаність із чим-небудь; 2) коло повноважень якої-небудь організації, установи, особи [16, с. 874].

В. Авер'янов, О. Андрійко називають компетенцію “ядром” правового статусу певного державного органу; сукупність їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій [9, с. 321]. В. Колпаков та О. Кузьменко визначають компетенцію як коло підвідомчих органу питань з відповідним обсягом прав та обов'язків, необхідних для вирішення [17, с. 102].

Зазвичай компетенція закріплюється в чинних нормативно-правових актах, у тому числі в спеціальних або так званих компетенційних (статусних), а її складовою є повноваження.

Таким чином, можна зробити висновок, що компетенція правоохоронного органу – це сукупність прав та обов'язків, оскільки їх коло визначено тими завданнями і функціями, задля реалізації яких створено і функціонує конкретний правоохоронний орган.

З приводу поняття “повноваження” потрібно сказати, що Великий тлумачний словник сучасної української мови під ним розуміє право, надане кому-небудь для здійснення чогось [6, с. 1000].

У юридичних енциклопедіях поняття “повноваження” трактується як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними в установленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [18, с. 590].

Аналіз різних підходів вітчизняних науковців до трактування терміна “повноваження” показав, що деякі з них визначають повноваження як елемент та складову компетенції, інші під ним розуміють предметне відображення функцій, проте головними елементами поняття “повноваження правоохоронних органів” є права і обов'язки, що закріплені за цими органами в законодавчому порядку.

У ст. 222 КУпАП зазначається, що “від імені органів Національної поліції розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право працівники органів і підрозділів Національної поліції, які мають спеціальні звання, відповідно до покладених на них повноважень” [19], у свою чергу, ст. 222-1 визначає, що “від імені органів Державної прикордонної служби України розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: начальники органів охорони державного кордону та Морської охорони Державної прикордонної служби України та їх заступники; керівники підрозділів органів охорони державного кордону та Морської охорони Державної прикордонної служби України, які безпосередньо виконують завдання з охорони державного кордону України” [19], у ст. 234-1 говориться, що “від імені органів державного фінансового контролю розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право: керівник центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю, його заступники, а також інші уповноважені керівником посадові особи цього органу” [19]. Тобто, як бачимо, у КУпАП вживаються такі поняття, як “службова особа”, “посадова особа”, “керівник”, однак самих визначень понять Кодекс не містить.

Необхідно зазначити, що Міністерством юстиції України у листі “Щодо надання офіційних роз'яснень законодавства” від 03.11.2006 № 22-48-548 було проінформовано, що “КУпАП не містить визначення терміна посадова особа, тому для визначення цього терміна слід керуватись положеннями інших нормативно-правових актів. Так, згідно з ч. 2 ст. 2 Закону України “Про державну службу” від 16.12.1993 посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій” [20]. Проте Закон України “Про державну службу” від 16.12.1993 втратив чинність на підставі прийняття 10.12.2015 Закону України “Про державну службу” № 889-VIII, крім статті 37, і в новому законі визначення поняття “посадова особа” немає.

На нашу думку, посадовими особами правоохоронних органів як суб'єктами адміністративно-юрисдикційної діяльності є працівники цих органів, які займають постійно чи тимчасово за призначенням, чи в іншому встановленому законодавством порядку посаду керівника або заступника керівника органу, підрозділу чи служби, та інші особи, на яких нормативно-правовими актами з метою постійного або тимчасового управління організаційною структурою наділені організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими повноваженнями, і які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, приймати рішення щодо їх вирішення та застосовувати заходи примусового впливу.

Звичайно для усунення прогалин в правовому регулюванні цього питання доцільно відійти від суто галузевого підходу щодо визначення поняття “посадова особа”, та закріпити його визначення в чинному законодавстві, зокрема в КУпАП.

Далі потрібно зауважити, що ефективне функціонування правоохоронних органів може бути забезпечене лише в разі створення належних умов для їх діяльності, зокрема однією з гарантій успішної діяльності правоохоронного органу як суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності є неприпустимість стороннього впливу при здійсненні ним адміністративно-юрисдикційних повноважень.

Беручи до уваги той факт, що юридична відповідальність посадових осіб правоохоронних органів за неправомірні дії або бездіяльність у ході здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності у межах їх компетенції є структурним елементом правового статусу правоохоронного органу, вважаємо, що вона є одним із надійних і дієвих засобів, що попереджає та блокує протиправну поведінку правоохоронців, стимулює їх до сумлінного виконання їх обов'язків, дотримання різних за характером і змістом норм права, які регламентують адміністративно-юрисдикційну діяльність правоохоронного органу.

Отже, під правовим статусом правоохоронного органу як суб'єкта адміністративно-юрисдикційної діяльності слід розуміти сукупність закріплених у відповідних нормативно-правових актах прав та обов'язків правоохоронного органу, його посадових осіб, що надані їм для досягнення поставленої перед ними мети, виконання відповідних завдань і функцій щодо вирішення підвідомчих справ та спорів і прийняття відповідних рішень з метою захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави.

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. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
3. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією та правоохоронними органами України : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
4. *Хамула П.І.* Правоохоронні органи в системі органів державної влади : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01 / П.І. Хамула ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2015. – 235 с.
5. *Момотенко Т.Д.* Правоохоронні органи : поняття і сутність / Т.Д. Момотенко // Право і безпека. – 2014. – № 4 (55). – С. 127–131.
6. Великий глумачний словник сучасної української мови / Уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2004. – 1440 с.
7. *Якимчук Н.Я.* Проблеми поняття та змісту категорії “правовий статус” суб'єкта права / Н.Я. Якимчук // Ерліхівський збірник : Юрид. ф-т Чернів. нац. ун-ту ім. Ю. Федьковича. – Чернівці : Рута, 2005. – Вип. 4–5. – С. 31–37.
8. *Корельський В.М.* Теория государства и права : учебник для вузов / В.М. Корельський, В.Д. Первалова. – М. : НОРМА-ИНФА, 2002. – 570 с.
9. Виконачва влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с.

10. *Лазарев Б.М.* Государственное управление на этапе перестройки / Б.М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
11. *Васильев І.О.* Контрольна діяльність штабів ОВС : монографія // І.О. Васильєв, Т.П. Мінка ; рец. Д.В. Приймаченко, Л.М. Давиденко. – Дніпропетровськ : ДДУВС, 2010. – 260 с.
12. *Куліш А.М.* Правоохоронна система України : адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А.М. Куліш ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 432 с.
13. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
14. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – Стор. 34. – Ст. 2971.
15. Економічна безпека : навч. посіб. / О. Є. Користін, О. І. Барановський, Л. В. Герасименко та ін. – К. : КНУВС, 2008. – 400 с.
16. Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. : 200 000 слів / Уклад. : В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. – Т.1 : А – К. – К. : Аконіт, 2008. – 926 с.
17. *Колпаков В.К.* Адміністративне право України : підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
18. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : "Укр. енцикл.", 2002. – Т. 4 : Н – П. – 720 с.
19. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X із змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
20. Щодо надання офіційних роз'яснень законодавства : лист Міністерства юстиції України від 03.11.2006 № 22-48-548 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0548323-06>.

Отримано 21.11.2016

О.Г. Циганов,

кандидат технічних наук, доцент

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СФЕРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

На основі аналізу наукової та спеціальної літератури, а також результатів громадського моніторингу розкрито основні перешкоди, що стоять на шляху отримання споживачами якісних та доступних адміністративних послуг, у тому числі у сфері правоохоронної діяльності. Визначено основні завдання публічної влади України щодо розвитку сфери надання адміністративних послуг як один зі стратегічних пріоритетів у подоланні системної кризи в державному управлінні. Сформульовано державну політику у сфері якості надання адміністративних послуг в Україні.

Ключові слова: *реформування державного управління, адміністративні послуги, органи публічної влади, споживачі адміністративних послуг, якість надання адміністративних послуг, державна політика у сфері якості надання адміністративних послуг.*

На основе анализа научной и специальной литературы, а также результатов общественного мониторинга раскрыты основные препятствия, стоящие на пути получения потребителями качественных и доступных административных услуг, в том числе в сфере правоохранительной деятельности. Определены основные задачи публичной власти Украины по развитию сферы предоставления административных услуг как одного из стратегических приоритетов в преодолении системного кризиса в государственном управлении. Сформулирована государственная политика в области качества административных услуг в Украине.

Ключевые слова: *реформирование государственного управления, административные услуги, органы публичной власти, потребители административных услуг, качество предоставления административных услуг, государственная политика в области качества предоставления административных услуг.*

On the basis of the analysis of scientific and special literature, as well as the results of public monitoring the basic obstacles standing in the way of obtaining a quality and affordable administrative services, including the field of law enforcement are considered. The main tasks of public authorities of Ukraine on the development of the sphere of provision of administrative services as one of the strategic priorities in overcoming the system crisis in public administration are defined. State policy in the field of the quality of administrative services in Ukraine is formulated.

Keywords: *public management reform, administrative services, public authorities, consumers of administrative services, the quality of administrative services, the state policy in the field of quality of administrative services.*

У сучасному світі на межі XX – XXI століть спостерігаються тенденції нового розуміння призначення держави, її функцій, а також взаємовідносин публічної влади й громадянського суспільства. Як наслідок цього, у багатьох зарубіжних

країнах (поза залежністю від ступеня їх соціально-економічного розвитку) виникла необхідність здійснення широкомасштабних реформ, спрямованих на перетворення систем державного управління.

Рушійними мотивами більшості адміністративних реформ у цих країнах було усвідомлення необхідності вирішення одного (або декількох) із таких комплексних завдань: підвищення ефективності діяльності системи державних органів; перетворення держави у відповідального працедавця, здатного привернути на державну службу достатню кількість службовців потрібної кваліфікації й водночас ефективно контролювати витрати на їх утримання; підвищення довіри до держави з боку населення та приватних осіб [1, с. 7].

В Україні з набуттям нею незалежності також започатковувалося становлення нової моделі державного управління, в якій пріоритет надавався би ідеям громадянського суспільства та демократичної, соціальної й правової держави. Адже будь-яка політика, структура або процес управління, які спрямовані на демократичну трансформацію національної економіки, втрачають свій сенс, якщо їм бракує людського виміру, орієнтованого на врахування приватних потреб та інтересів людини, їх гармонізацію із загальними (публічними) потребами та інтересами суспільства.

Водночас наша країна на сьогодні перебуває в надзвичайних обставинах, переживаючи глибоку політичну та економічну кризу, до якої призвело зволікання з проведенням необхідних реформ протягом 25 років незалежності. Наслідки такого зволікання з системними широкомасштабними реформами в усіх сферах державного управління стали катастрофічними для нашої країни та кожного її громадянина.

Так, на початку 90-х років XX століття із проголошенням самостійного державного розвитку і переходом економіки до ринкових відносин Україна за своїм економічним потенціалом і, головне, готовністю населення до здійснення реформ, могла зайняти провідне місце серед країн Європи. Але тодішні “реформатори” зосередили всі свої зусилля на зміні форм власності, тоді як руйнувалося все, що було створено минулими поколіннями наших співвітчизників. Виникла певна диспропорція між ідеями демократії й реальним утіленням їх у життя, а також в організації та практичній діяльності апарату державного управління. Втім, як свідчить досвід розвинених країн, у сучасному світі позитивні соціальні результати може дати лише органічне поєднання реальної демократії й ефективного та якісного публічного управління.

На сьогодні Уряд України, що розпочав свою діяльність у квітні 2016 року, ставить перед собою мету – забезпечити зростання рівня життя громадян і підвищення його якості завдяки сталому економічному розвитку. Передумови її досягнення урядовці бачать у забезпеченні національної безпеки, макроекономічної стабільності, створенні сприятливого бізнес-клімату.

До одного з найважливіших стратегічних пріоритетів, які Уряд планує реалізувати у найближчій перспективі, належить підвищення якості державного управління та державних послуг, що, на думку керівництва виконавчої влади, має відновити довіру громадян до своєї держави, а бізнесу дозволить ефективно працювати, створювати робочі місця та зростати. При цьому, побудова якісного державного управління та надання якісних державних послуг потребують підґрунтя у вигляді верховенства права та здатності ефективно протидіяти корупції.

Надання адміністративних послуг – це та сфера діяльності органів публічної влади та їх посадових осіб, з якою найчастіше стикається кожен громадянин країни. Тому громадськість зацікавлена в якісній, зручній та прозорій процедурі

їх отримання, а також системі оплати за їх надання. Однак існуюча ситуація в Україні щодо надання адміністративних послуг характеризується низькою доступністю, непрозорістю, закритістю для суб'єктів звернення за їх наданням та потребує негайного реформування.

І хоча в останні роки питання впорядкування системи надання адміністративних послуг набуло актуальності на вищому державному рівні (видані численні нормативні та розпорядчі документи вищих органів влади, проведено ряд організаційних заходів із цього питання), на сьогодні діяльність з надання адміністративних послуг, у тому числі у правоохоронній сфері, залишається неефективною, якість цієї діяльності не відповідає інтересам і прагненням суб'єктів звернення за наданням адміністративних послуг.

Також однією з вимог Європейського Союзу до України, для якої євроінтеграція є стратегічним напрямом, виступає вжиття необхідних заходів із вдосконалення процедур надання адміністративних послуг. Такі завдання перед нашою державою ставилися ще з 2002 року, однак й до сьогодні не вдалося реалізувати їх у повному обсязі.

Крім того, навіть з ухваленням 6 вересня 2012 року Закону України “Про адміністративні послуги”, який визначив правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, на сьогодні організація правового регулювання відносин у цій сфері здійснюється безсистемно, й у ньому залишається багато прогалин, насамперед, у частині регламентації процедури надання таких послуг, визначення їх платності (безоплатності), встановлення конкретних розмірів плати за їх надання тощо.

За даними соціологічного дослідження, яке було проведено у 2014 році фахівцями Харківського інституту соціальних досліджень, більшість респондентів, які отримували адміністративні послуги в системі МВС України (60,6 %), визнають систему надання таких послуг тією чи іншою мірою ефективною. Водночас кожний третій опитаний (33,9 %) вважає, що ця система працює неефективно. До факторів, що перешкоджають отриманню таких послуг, респонденти віднесли: довжелазні (потрійні, подвійні) черги – 37,7 %; відсутність побутових зручностей у зоні очікування – 27,9 %; складність та заплутаність процедур з надання адміністративних послуг – 27,8 %; важко знайти достовірну, оновлену інформацію про процедуру, платежі, контакти фахівців – 20,7 %; відсутність “єдиного вікна” – 18,5 %; багато різноманітних платежів – 14,7 %; труднощі з отриманням консультації – 14,7 %; незручний графік роботи – 13,3 %; висока вартість послуг – 10,4 %; відсутність доступної інформації про послуги – 8 %; інші перешкоди – 30,9 % [2, с. 87–92].

Більшість із зазначених вище перешкод на шляху отримання споживачами якісних та доступних адміністративних послуг складно усунути без зміни відповідного законодавства. Водночас багато із зазначених проблем можуть вирішуватися за рахунок оптимального використання ресурсів кожного конкретного суб'єкта надання адміністративних послуг, належного виконання покладених на уповноважених осіб посадових обов'язків, підтримання на високому рівні службової дисципліни та проявлення розумної ініціативи з боку керівників органів публічної влади усіх рівнів.

На думку респондентів, серед першочергових завдань для покращення роботи з надання адміністративних послуг у системі МВС України слід виділити: створення комфортних умов у зонах очікування (27,2 %); полегшення доступу до інформації про процедури, платежі, контакти спеціалістів (26,7 %); створення “єдиного” вікна для отримання послуг (20,9 %); збільшення кількості обслуговуючого персоналу (19,9 %); створення можливості отримання консультацій через мережу Інтернет

(19 %); створення можливості попереднього запису на прийом (17,9 %); можливість отримання консультацій телефоном (16,1 %) та ін. При цьому, більшість респондентів вважає, що причиною неефективної роботи суб'єктів надання адміністративних послуг у системі МВС України є недостатня організація роботи, а не персонал. Саме тому підвищення кваліфікації працівників (9,5 %) та збільшення санкцій за отримання неправомірної вигоди (7,7 %) не визнаються більшістю опитаних дієвими методами поліпшення ситуації у цій сфері діяльності [2, с. 93].

ДСТУ ISO 9000-2015 “Системи управління якістю. Основні положення та словник” визначає політику у сфері якості як основні напрями та завдання організації, пов’язані з якістю, котрі офіційно сформульовані найвищим керівництвом, тобто особою чи групою осіб, яка спрямовує та контролює діяльність організації на найвищому рівні [3].

Політика держави у сфері якості надаваних послуг визначається рядом нормативно-правових актів, серед яких центральне місце займає розпорядження Кабінету Міністрів України “Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг” від 17 серпня 2002 р. № 447-р. Згідно з Концепцією державна політика у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг спрямована на підтримку зусиль підприємств та організацій у задоволенні потреб споживачів шляхом поліпшення якості та конкурентоспроможності продукції (в тому числі послуг), розвитку і впровадження методів управління якістю [4].

Державна політика у сфері управління якістю повинна виходити з оптимального поєднання інтересів держави і товаровиробників (надавачів послуг) щодо випуску якісної та конкурентоспроможної продукції (послуг).

Водночас державна політика у сфері управління якістю має ґрунтуватися на принципах всеохоплюючого управління якістю, основний зміст яких розкрито у ДСТУ ISO 9000-2015, що описує основні положення систем управління якістю¹ та визначає термінологію для зазначених систем [3].

Можна виділити такі принципи управління якістю.

- *Орієнтація на споживача* – управління якістю надання правоохоронних послуг спрямоване на виконання вимог споживачів цих послуг і на прагнення до перевищення їхніх очікувань, оскільки найкращі результати досягаються тоді, коли правоохоронний орган, що надає відповідні послуги, завойовує і зберігає довіру своїх споживачів та інших зацікавлених сторін. Розуміння поточних і майбутніх потреб споживачів та інших зацікавлених сторін сприяє досягненню правоохоронним органом високої ефективності діяльності.

- *Лідерство* – керівники всіх рівнів управління правоохоронного органу забезпечують єдність мети та напрямів діяльності цього органу, а також створюють такі внутрішньо організаційні умови, в яких персонал правоохоронного органу взаємодіє для досягнення своїх цілей у сфері якості. Зазначене дозволяє правоохоронному органу забезпечити узгодженість його стратегій, політик, процесів і ресурсів для досягнення визначених цілей у сфері якості.

- *Залучення працівників (персоналу)* – компетентні, наділені повноваженнями та взаємодіючі працівники на всіх рівнях управління правоохоронного органу підвищують його можливості по досягненню визначених цілей у сфері якості.

¹ Під системою управління якістю слід розуміти частину системи управління організацією, яка спрямована на досягнення результатів діяльності відповідно до цілей у сфері якості й на задоволення потреб, очікувань або вимог суб'єктів звернень (споживачів) та інших зацікавлених сторін [5, с. 14].

- *Процесний підхід* – послідовні й прогнозовані цілі досягаються більш ефективно і результативно, коли діяльність правоохоронного органу усвідомлюється та управляється як взаємопов'язані процеси.

- *Системний підхід* – визначення й розуміння взаємопов'язаних процесів та управління ними як узгодженою системою сприяє персоналу правоохоронного органу в результативнішому та ефективнішому досягненні поставлених цілей.

- *Постійне вдосконалення* – незмінною метою правоохоронного органу та його керівництва слід вважати постійне навчання персоналу цього органу, впровадження інновацій та вдосконалення службової діяльності.

- *Прийняття рішень на підставі фактичних даних* – аналіз даних та інформації зумовлює більший ступінь об'єктивності та впевненості в прийнятих рішеннях. Тому ефективні рішення приймають на підставі аналізу фактичних даних та інформації, що стосуються діяльності відповідного правоохоронного органу.

- *Розвиток партнерських стосунків із населенням та іншими організаціями* – правоохоронний орган та організації, що з ним взаємодіють, а також населення території обслуговування є взаємозалежними, а тому взаємовигідні стосунки підвищують ефективність діяльності взаємодіючих сторін.

Зауважимо, що наведені принципи – це основні ознаки ефективності державного управління у сфері надання послуг.

Водночас, як зазначалося в Програмі запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614, в основу організації державного управління у сфері надання послуг покладені принципи верховенства права, підзвітності органів виконавчої влади, консенсусу, прозорості та ефективності прийняття ними рішень. При цьому забезпечується задоволення інтересів усіх учасників прийняття управлінських рішень та протидії проявам корупції [6].

У Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг, затвердженій розпорядженням Уряду України від 17 серпня 2002 р. № 447-р, наголошується, що впровадження систем управління якістю, інших систем управління та забезпечення якості, що довели свою ефективність, є дієвим інструментом розв'язання проблем поліпшення якості та забезпечення конкурентоспроможності продукції (послуг). Тому організаційні заходи державного регулювання у сфері управління якістю повинні спрямовуватися на:

- створення умов для впровадження систем управління якістю;
- залучення органів державного управління і громадських організацій до діяльності із забезпечення якості та конкурентоспроможності продукції (послуг);
- поширення досвіду підприємств та організацій, що досягли найвищих результатів у сфері управління якістю;
- пропагування заходів із забезпечення якості та підвищення інформованості населення щодо них [7].

Цілком очевидно, що надання публічних послуг є одним з основних видів взаємодії органів публічної влади з приватними особами, у ході якої здійснюється велика частина проваджень, що спрямована на вирішення справ щодо відносин так званого позитивного, тобто неюрисдикційного, характеру, що виникають у ході виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів.

Якщо ж розглядати адміністративно-процедурну діяльність органів публічної влади взагалі як сукупність правових форм управлінської діяльності цих органів та їх посадових осіб, то до основних принципів цієї діяльності слід віднести такі:

- *принцип верховенства права* – пріоритет прав та свобод людини та громадянина, справедливість і гуманізм у діяльності правоохоронних органів;
- *принцип законності* – правоохоронні органи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- *принцип правової рівності (недискримінації)* ґрунтується на конституційному положенні щодо рівноправності громадян перед законом; цей принцип означає, що вимоги закону поширюються на всі без винятку державні органи, об'єднання громадян і посадових осіб, які беруть участь в адміністративно-процесуальній діяльності; також він передбачає, що подібні справи не будуть розглядатися по-різному, крім випадків, коли наявні об'єктивно зумовлені обставини для такої диференціації;
- *принцип публічності (відкритості, прозорості)* – доступність для громадян інформації про діяльність та рішення правоохоронних органів (якщо вона не носить характеру інформації з обмеженим доступом), а також іншої публічної інформації, яка знаходиться в зазначених органах, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом;
- *принцип ефективності* – правоохоронний орган має застосовувати найпростіші законні засоби для досягнення необхідного результату і діяти своєчасно; крім того, адміністративна процедура не повинна бути надмірно формалізованою;
- *принцип підконтрольності (або гарантованого правового захисту)* – діяльність правоохоронних органів підлягає обов'язковому внутрішньому та зовнішньому контролю, насамперед, з боку інших органів влади; передбачається право приватних осіб оскаржувати рішення, дії та бездіяльність посадових осіб правоохоронного органу як в адміністративному порядку, так і в суді (або іншому незалежному органі);
- *принцип обґрунтованості* – забезпечення приватній особі можливості надавати правоохоронному органу необхідні факти та аргументи у справі, тобто надання приватній особі права бути вислуханою по справі, права на обґрунтування своєї позиції [8, с. 32–36].

Оскільки входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного, правового, адміністративного просторів визначено стратегічним пріоритетом зовнішньої політики нашої держави, актуальними для нас слід також уважати принципи адміністративної процедури, які виділяються в європейському адміністративному праві, як-от:

- *можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта* та відповідність цього принципу вимогам неприпустимості негативного впливу на права громадян, реалізація яких була визнана або підтримана таким актом;
- *принцип пропорційності* – в реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату та які не повинні виходити за межі необхідного для досягнення поставленого завдання (мети);
- *юридична визначеність* – всі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами); спеціальними випадками застосування цього принципу є захист законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно та з повагою до наданих прав і т. ін.;
- *право на захист* – запозичений з французької мови термін, який означає право на захист, а також несе змістовне навантаження концепцій природної спра-

ведливості, чесності та, відповідно, американської концепції належної юридичної процедури;

- *принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина* – відповідно до положень Європейської Конвенції з прав людини та їх тлумачення Європейським судом з прав людини, усталених конституційних традицій країн-членів ЄС, а також положень права ЄС у цілому (включаючи проект Конституції ЄС);

- *принцип субсидіарності* – рішення повинні прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що, у свою чергу, призводить до деволуції (передачі) владних повноважень у середині ЄС з наднаціонального на національний рівень;

- *принцип належного управління* – містить у собі поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) в управлінні, а також запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг про факти неналежного урядування (управління), що були в діяльності установ та організацій ЄС [9, с. 129–131].

Також зауважимо, що у травні 2004 року Європейською Комісією ухвалено “Білу книгу про послуги, що становлять суспільний інтерес”, в якій визначається роль ЄС щодо сприяння наданню високоякісних та доступних послуг, а також забезпечення ними усіх громадян ЄС, які цього потребують. У цьому документі, зокрема, визначено, що політика ЄС у сфері надання послуг, що становлять суспільний інтерес, повинна ґрунтуватися на таких принципах:

- *партнерство між органами державної влади та громадянами в питанні контролю за якістю послуг;*

- *збереження конкурентного середовища при наданні державних послуг;*
- *забезпечення загального доступу на єдиних засадах;*
- *забезпечення високого рівня якості та безпеки;*
- *дотримання прав споживачів у контексті прав людини;*
- *моніторинг та оцінка продуктивності й ефективності;*
- *визнання та повага до розмаїття послуг і ситуацій;*
- *прозорість надання державних послуг;*
- *гарантія правової визначеності* [10].

Таким чином, у питанні практичних заходів щодо забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг, у тому числі у сфері правоохоронної діяльності, необхідно спиратися на розроблені сучасною теорією та практикою принципи всеохоплюючого управління якістю, принципи адміністративно-процедурної діяльності органів публічної влади, принципи адміністративної процедури, які виділяються в європейському адміністративному праві, а також на принципи, на яких ґрунтується політика ЄС у сфері надання послуг, що становлять суспільний інтерес. Зазначені принципи – це основні ознаки ефективності державного управління у сфері надання адміністративних послуг.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / Под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М. : ИНФРА-М, 2006. – 352 с.
2. Адміністративні послуги ДМС та МВС : Аналіз правових засад надання, результати соціологічного дослідження та громадського моніторингу якості їх отримання споживачами : науково-практичне видання / Під заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. – К. : Асоціація українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів, 2014. – 132 с.

3. ДСТУ ISO 9000:2015; (ISO9000:2015, IDT) Основні положення та словник термінів. [Текст]. – На заміну ДСТУ ISO 9000:2015 (прийнятого методом підтвердження) ; чинний від 2016-07-01. – Видання офіційне. – К. : ДП “УкрНДНЦ”, 2016. – 44 с.
4. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34 – Ст. 1620.
5. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України : Методичні рекомендації / І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов ; за ред. О.Н. Ярмиша. – К. : ДНДІ МВС України, 2008. – 24 с.
6. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 20. – Ст. 1435 (втратила чинність на підставі Постанови КМ № 704 від 22.06.2011).
7. Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції, процесів та послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 34 – Ст. 1620.
8. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
9. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх джерела / А.А. Пухтецька // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць / редкол. : С.В. Ківалов (гол. ред.) та ін. – Одеса : Одеська національна юридична академія, 2007. – Вип. 35. – С. 128–132.
10. Single market for services (White Paper on Services of General Interest, “Services. Directive) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/index_en.htm.

Отримано 25.11.2016

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО І КРИМІНОЛОГІЯ. КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС

УДК 343.242.01(477)

Г.В. Федотова,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КРИМІНАЛЬНІ ПРОСТУПКИ

У статті приділено увагу аналізу відповідальності за кримінальні проступки, досліджуються окремі види покарань, що складають певну систему, яка має відповідати сучасному стану розвитку науки кримінального права та соціального розвитку країни. Наголошується на необхідності вдосконалення існуючої системи покарань та виділення окремих видів покарання за кримінальні проступки.

Ключові слова: кримінальна відповідальність, покарання, система покарань, судимість, кримінальний проступок, злочин.

В статье уделено внимание анализу ответственности за уголовные проступки, исследуются отдельные виды наказания, составляющие определенную систему, которая соответствует современному состоянию развития науки уголовного права и социального развития страны. Отмечается необходимость усовершенствования существующей системы наказаний и выделение отдельных видов наказания за уголовные проступки.

Ключевые слова: уголовная ответственность, наказание, система наказаний, судимость, уголовный проступок, преступление.

In paper the attention is paid to the analysis of responsibility for criminal offenses, separate types of punishment making a certain system which corresponds to the current state of the development of science of criminal law and social development of the country are investigated. Need of an improvement of the existing system of punishments and distinctions of separate types of punishment for criminal offenses are noted.

Keywords: criminal liability, punishment, system of punishments, criminal record, criminal offense, crime.

Відповідальність – це, в першу чергу, ставлення, залежність людини від чогось або від когось, зобов'язання перед кимось, турбота про когось, борг, тобто те, що сприймається як підстава для рішень або дій щодо іншої особи. Більш широке значення слова “відповідальність” пов'язано зі свободою волі, з ненавмисними або непередбачуваними наслідками вчинку. Нарешті, можна відзначити комунікативний аспект відповідальності: увага, здатність вступити в діалог з іншим.

У зв'язку з цим слід поставити питання про те, за що можна і потрібно при-
тягувати до відповідальності. Так, початковим моментом у становленні вчення про відповідальність людини в доктрині кримінального права можна вважати введення терміна “відповідальність” до Основ кримінального законодавства СРСР і союзних республік 1958 р. Так зауважує В.К. Грищук та зазначає, що до цього моменту в юридичній літературі згадувалось поняття “кримінальна відповідаль-

ність”, оскільки воно торкалося покарання, засад кримінальної караності, вини [1, с. 50–65].

Передусім кримінальна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності. Від інших видів відповідальності вона відрізняється насамперед своїм змістом, тому що на сьогодні встановлюється за вчинення злочину, а на майбутнє і за вчинення кримінального проступку, відповідно, передбачається (буде передбачатися) системою норм кримінального права. Але питання щодо реалізації норм кримінального права в юридичній літературі пов’язували не лише з терміном “кримінальна відповідальність”, а й із використанням таких словосполучень, як “кримінальна репресія”, “кримінальний примус” тощо [2, с. 21].

Неоднозначне розуміння поняття “кримінальна відповідальність” на доктринальному рівні сприяє подальшим науковим дослідженням відповідної проблематики. Крім того, науковій увазі потребує не лише поняття “кримінальна відповідальність”, а й його підстави, види і форми реалізації, обумовлені заходами реформування кримінальної юстиції [3], зокрема введенням до доктрини кримінального права з метою гуманізації кримінальної відповідальності кримінального проступку як виду кримінального правопорушення.

Закріплення у кримінальному законодавстві відповідальності за скоєння кримінального проступку повинно відповідати загальним засадам призначення покарання, оскільки формулювання цих засад у законі та їхнє подальше застосування судом визначатимуть справедливість призначеного на їх підставі покарання, і лише справедливо призначене покарання може забезпечити запобігання злочинності в цілому.

З метою вивчення питання застосування покарань за кримінальні проступки виникає необхідність розібратись, чим за своєю суттю є покарання, в чому полягає його призначення, причина та зміст виникнення й використання, а також його потенційні можливості щодо реалізації поставлених перед ним завдань.

Визначення поняття “покарання” міститься в КК України, відповідно до якого: “Покарання є заходом примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні злочину, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого” (ст. 50) [4]. Але обмежуватись у кримінальному покаранні лише мірою державного примусу було б, напевно, не зовсім вірно, крім того, такий підхід не відповідав би і суті самого терміна “покарання”.

Передусім застосування кримінального покарання стосовно осіб, які вчинили суспільно-небезпечне діяння, є тим засобом, завдяки якому здійснюється відповідний вплив на поведінку людей. Зокрема, це засіб, що примушує до законослухняної поведінки, а здійснення вказаного примусового впливу є однією з головних ознак кримінального покарання [5, с. 280]. Водночас у ст. 50 КК України йдеться і про такі цілі покарання, як попередження вчинення нових злочинних дій та виправлення особи, яка вже скоїла суспільно небезпечне діяння.

Сутність покарання проявляється в його якості бути матеріалізованим вираженням (формою) реагування держави на акт злочинної поведінки винного, формою засудження, осуду винного за вчинене ним діяння, формою та змістом якої є встановлені законом правообмеження, накладені за вироком суду на засудженого з метою справити на нього відповідний вплив (психологічний тощо), що в свою чергу має зумовити позитивні зміни в його особистості й гарантуватиме неможливість виникнення рецидиву. Саме ці ознаки відрізняють кримінальне покарання від будь-якої іншої форми державного примусу, а також від інших заходів впливу та осуду. Однією з характерних ознак покарання є судимість, що відрізняє його від інших заходів державного примусу, але концептуально за кримінальні проступки передбачається відсутність судимості.

Зважаючи на цю характерну особливість (відсутність судимості за кримінальні проступки), науковці І.В. Козич [6] та П.Л. Фріс [7, с. 186], пропонують для визначення реакції держави на вчинення карного проступку застосовувати термін “покута”. Тлумачний словник української мови так і розкриває визначення “покута” – як покарання за вчинений злочин, провину, поганий учинок тощо [8]. Але, на нашу думку, ця термінологія є більш придатною для духовного ліку у боротьбі з гріхом.

Кілька альтернативних концептуальних моделей “відповідальності за проступок” та необхідність запровадження самостійного виду діяння в окремому законодавчому акті, який формуватиме самостійний вид відповідальності, що відрізнятиметься від адміністративної та кримінальної, обґрунтовується різними науковцями, серед них В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін, О.В. Каплина, Ю.В. Гродецький, А.А. Байда. У своїх працях вчені зазначають оптимальні шляхи впровадження кримінального проступку до законодавства України, пропонуючи вирішення цієї проблеми на принципово інших засадах, які, на їхнє переконання, мають дійсно забезпечувати гуманізацію кримінального законодавства й виключати неминуче й нічим не виправдане розширення меж криміналізації за рахунок встановлення відповідальності за вчинення проступків у межах КК України [9, 10].

Відсутність судимості за кримінальний проступок спонукає вчених запровадити ще одну форму відповідальності – кримінально-правове стягнення [11, с. 193]. На підтримку такої позиції висловлюється Г.А. Карелова, наголошуючи, що за злочини має наставати покарання, а вчинення кримінального проступку має передбачати застосування кримінального стягнення [12, с. 275].

На сьогодні все більше науковців підтримують позицію про введення поняття кримінального стягнення за вчинення кримінальних проступків. Так, цікавою є позиція Н.М. Мирошніченко, яка на підставі аналізу наукових думок та законопроектів щодо внесення змін до Кримінального кодексу України дійшла висновків, що в якості міри відповідальності за кримінальні проступки не може виступати покарання, оскільки вказаний захід застосовується лише за вчинення злочину. Більш обґрунтованим і таким, що узгоджується із положеннями Конституції України, на думку Н.М. Мирошніченко, є поняття “кримінальне стягнення”, під яким слід розглядати захід примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні кримінального проступку, і полягає в передбаченому законом обмеженні прав та свобод засудженого і не тягне за собою судимості [13, с. 186].

Врахування відсутності судимості як основної ознаки, яка вказує на застосування окремої форми відповідальності за кримінальні проступки, нами не підтримується. Судимість не належить до ознак діяння, стан судимості має характер юридичного наслідку від настання відповідальності, а точніше, є тією мірою впливу, яка призначається судом, а не ознакою власне діяння. Кримінальному проступку як діянню, безсумнівно, притаманний кримінальний характер. Крім того, шляхом запровадження кримінального проступку нормами Кримінального процесуального кодексу це діяння стало частиною поняття “кримінальне правопорушення”, викладеного в ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, що у свою чергу гарантує кожному обвинуваченому у вчиненні кримінального правопорушення права на справедливий суд [14]. Таким чином, до цього діяння (кримінального проступку) мають бути застосовані положення з усталеної практики Європейського суду (особливо, починаючи зі справи “Озтюрк проти Німеччини”, № 8544/79, 21 лютого 1984 р., п. 47–56, а також “Деміколі проти Мальти”, № 13057/87, 27 серпня 1991 р., п. 30–35. та ст.ст. 9 (3) і 14 Міжнародного пакту, які зазначають: “...Кримінальні звинувачення мають відношення до дій, визнаних такими, що *підлягають покаранню* відповідно до внутрішнього кримі-

нального права [15]. Поняття може також поширюватися на діяння, які є кримінальними за своїм характером, та санкції, які незалежно від своєї кваліфікації у внутрішньодержавному праві повинні розглядатися як кримінальні через їхні цілі, характер або тяжкість”.

Цілі, характер, тяжкість санкції, а також обставини скоєного діяння впливають на визначення не лише виду відповідальності, а й міри покарання, такі постулати урегульовано рішенням Конституційного Суду України щодо питань про призначення покарання: “Покарання має перебувати у справедливому співвідношенні із тяжкістю та обставинами скоєного” [16]. Також міжнародно-правові акти визнають, що кожна держава за вчинення злочинного діяння передбачає застосування таких санкцій, які відповідають ступеню небезпеки такого діяння [17].

Тому, вирішуючи питання стосовно форми відповідальності за кримінальні проступки, по-перше, необхідно зрозуміти ступінь небезпечності такого діяння та обставини скоєного діяння, по-друге, якої мети повинно досягти притягнення до відповідальності винної особи за скоєння кримінального проступку.

Доречним прикладом у цьому випадку є результати дослідження американського професора Колумбійського університету Вілларда Гейліна, який робить висновки щодо притягнення до кримінальної відповідальності за злочини осіб відповідно до рішення суду в США. Найчастіше при призначенні покарання за тяжкі злочини судді керуються метою утримання злочинця від вчинення ним нових злочинів, і навпаки, у випадках вчинення злочинів невеликої тяжкості неповнолітніми та особами, які вчинили злочин уперше, метою покарання визнається ресоціалізація. Практично це виражається у тому, що така особа засуджується до виконання певних соціальних реабілітаційних програм. У разі успішного їх виконання особа звільняється від покарання, у разі порушення умов програми – до неї застосовується позбавлення волі [18].

Тобто людина, яка скоїть кримінальний проступок (суспільно небезпечне діяння, яке не становить великої суспільної небезпеки, і шкода, заподіяна цим діянням, є зворотною), не повинна бути тяжко покарана шляхом позбавлення волі, покарання має лише обмежити її певні права і свободи. Слід надати можливість особі виправитися та відновити втрачену репутацію шляхом призначення покарання.

Покарання за кримінальні проступки має на меті передбачати швидке відновлення соціальної справедливості, можливість виправлення засудженого та запобігання вчиненню нових злочинних діянь.

Окремо слід розглянути питання щодо визначення видів покарань за кримінальні проступки. Так, вперше диференціація покарань та їх види пропонувались проектами законів України № 10126, № 10146 щодо врегулювання питання кримінального проступку в кримінальному законодавстві [19, 20]. Згідно з ч. 2 ст. 51 проекту Закону України від 28 лютого 2012 р. № 10126 до видів покарань за кримінальні проступки віднесли лише штраф; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, громадські роботи, арешт та виправні роботи не запропоновано у вигляді видів покарання за кримінальні проступки.

У проекті Закону України від 3 березня 2012 р. № 10146 за вчинення кримінального проступку модель видів покарання розширено, зокрема, віднесено штраф; позбавлення спеціального права, наданого особі; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; арешт [20]. Відрізняється від запропонованої системи покарання, за попереднім законопроектом, класифікація видів покарань, викладена в проекті Закону від 16 квітня 2014 р. № 4712, згідно з якою до кримінальних проступків віднесено діяння, за які передбачено такі види покарань, як штраф; позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; службові обмеження; арешт [21]. Але, як ми бачимо, у

запропонованих законопроектах характерною спільною ознакою є незастосування позбавлення волі у вигляді покарання за скоєння кримінального проступку.

Слід зазначити, що під час обговорення у наукових колах проблематики кримінального проступку в 70–80-ті рр. XX ст. більшість вчених відстоювала необхідність застосовувати позбавлення волі за вчинення кримінального проступку. На їхнє переконання, позбавлення волі розглядалось як формальний критерій розмежування злочинів та кримінальних проступків. Звичайно, погляди щодо міри позбавлення волі за вчинення кримінального проступку не були одноголосними. Деякі вчені пропонували передбачити позбавлення волі за вчинення кримінального проступку строком до 2 років [22, с. 85]. Позбавлення волі – це один із найсуворіших видів покарання, але вид покарання як захід впливу повинен збігатися з видом діяння і відповідати ступеню його суспільної небезпеки. Всім нам відомий вислів Чезаре Беккарія, який стверджував: “Єдиним й істинним мірилом злочинів є шкода, яку вони скоюють нації” [23, с. 97]. Ми цілком підтримуємо таку думку та переконані в тому, що законність і справедливість при встановленні покарання у вимірі кримінально-правової санкції виявляється в її домірності вчиненому суспільно небезпечному діянню.

З цього приводу доречно навести слова Ганса Кельзена, який зазначав: якщо справедливості суперечить норма позитивного права, (а позитивне право – це система загальнозобов’язуючих, формально визначених правил поведінки, які утворюються державою і підсилюються заходами державного примусу) [24], то відповідно норма не може бути визнана дійсною [25].

Тому питання про те, які саме покарання слід застосовувати за вчинення кримінального проступку, є дискусійним і залежить від принципів впровадження категорії проступку в кримінальне законодавство. Зокрема, за скоєне правопорушення має настати покарання згідно з принципами пропорційності і законності, правилами індивідуалізації і цілями покарання.

Розглянуті види покарання за кримінальні проступки, запропоновані укладачами проектів законів, заслуговують на підтримку, їх бачення щодо відсутності позбавлення волі як виду покарання за кримінальні проступки, є, на наше переконання, обґрунтованим і виправданим, оскільки загальновідомо, що нині кримінально-правова боротьба зі злочинністю (зокрема, реалізація системи кримінальних покарань) переживає глибоку кризу. Місця позбавлення волі переповнені й фактично не виправляють злочинців. Але, незважаючи на це, позбавлення волі продовжує залишатися найпоширенішим видом покарання в Україні.

Результати численних наукових досліджень показують, що поведінка більшості осіб, засуджених до позбавлення волі, з часом погіршується [26, с. 155].

Під час тривалого перебування в місцях позбавлення волі суттєво знижуються можливості адаптації людини до звичайного життя, розриваються сімейні та інші корисні соціальні зв’язки. Засуджені втрачають надію на майбутнє, починають звикати до місць позбавлення волі, у них виникає почуття безнадійності [27, с. 29].

Зрештою, трагічні соціальні, моральні, психологічні, економічні, демографічні та медичні наслідки переконливо доводять, що позбавлення волі не є найкращим засобом боротьби зі злочинністю. Застосування позбавлення волі, за словами О. Беци, є “свого роду бумерангом, який, спрямовуючись на злочинця, негативно відбивається на самому суспільстві” [28, с. 36].

Усе це дає привід замислитися над необхідністю обмеження застосування позбавлення волі на певний строк і довічного позбавлення волі, враховуючи, який руйнівний вплив ці покарання чинять на засуджених та суспільство загалом. Вчені все більше замислюються над перевагами інших покарань у порівнянні з позбавленням волі. Необхідність широкого використання покарань без ізоляції

від суспільства стає одним із найперспективніших напрямів кримінальної політики та обумовлена багатьма причинами [27, с. 132; 29, с. 332].

Тому на виконання державної політики щодо гуманізації кримінального законодавства та з метою формування типової моделі видів (системи) покарань за кримінальні проступки їх перелік потребує детальної розробки. Принцип дієвості покарання за кримінальні проступки передусім має бути забезпечений правильністю та справедливістю призначеного виду покарання відповідно до невеликої суспільної небезпеки діяння.

На першому місці в загальному переліку видів кримінальних покарань (ст. 51 КК) зазначено штраф. Уже з цього слідує, що законодавець вважає штраф достатньо ефективним видом покарання, який має з урахуванням обставин справи та особи винного набути широкого застосування в судовій практиці. Неодноразово науковці звертали увагу на недоцільність визначення розмірів штрафу як покарання залежно від розміру мінімальної заробітної плати або прожиткового мінімуму, які щороку визначаються Законом України “Про державний бюджет України” на відповідний рік. Адже така практика з часом може призвести до того, що розмір кримінального покарання у вигляді штрафу не відповідатиме ступеню суспільної небезпечності вчиненого діяння [30].

Натомість, врахувавши всі зазначені аспекти, штраф все ж таки доцільно визначити одним із основних видів покарання за кримінальні проступки.

На другому місці у системі покарань, за чинним КК України, знаходиться позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу. При засудженні за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину з урахуванням особи винного суд на підставі ст. 54 Кримінального кодексу України може позбавити його військового, спеціального звання, рангу, чину або кваліфікаційного класу. Вид покарання не вказується у санкціях статей Кримінального кодексу України (зокрема, у Розділі XIX) як альтернативні заходи кримінально-виправного впливу, призначення такого виду покарання відбувається на розсуд суду. Такий вид покарання за кримінальні проступки є, на нашу думку, недоцільним і підлягає вилученню з системи кримінальних покарань за кримінальні проступки.

Зміст такого виду покарання, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, викладений у ст. 55 КК України, полягає в тому, що він обмежує право засудженого упродовж встановленого у вироку строку обирати за своїм розсудом рід занять чи роботу. Застосування цього покарання призводить до обмеження права особи на працю, своєю чергою до обмеження похідних прав та свобод людини є права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, що включає достатнє харчування, одяг, житло (ст. 48 Конституції України); права власності (ст. 41 Конституції України); права на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49 Конституції України) тощо.

З-поміж громадських та виправних робіт дійсно необхідно віддати пріоритет громадським роботам. Останній вид покарання повністю узгоджується з основними концептуальними положеннями Кримінального кодексу України – посилення відповідальності за вчинення тяжких і особливо тяжких злочинів із наданням можливості (шляхом введення альтернативних санкцій) застосовування до осіб, що вчинили менш тяжкі злочини, покарань, не пов'язаних із позбавленням волі [31, с. 7].

Як міра покарання, не пов'язана з позбавленням волі, громадські роботи мають на меті впливати на громадян без будь-яких серйозних або постійних злочинних стратегій, для виправлення не потрібне довге кримінальне покарання. Надмірна тривалість громадських робіт може також поставити під загрозу принцип мінімального втручання, викладений у Мінімальних стандартних правилах ООН

для міри покарання, не пов'язаної з позбавленням волі, 1990 рік (Токійські правила) ст. 2 (6): “Міру, не пов'язану з позбавленням волі, потрібно використовувати відповідно до принципу мінімального втручання” [32].

Крім того, основним елементом змісту покарання має бути юридично встановлений максимальний термін, залишення визначення тривалості громадських робіт на розсуд судів є відхиленням від вимог ст. 7 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [14] стосовно того, що всі аспекти покарання повинні бути визначені законом, щоб покарання для обвинуваченого було передбачуваним, щоб запобігти втручанням органів, які виконують покарання, у його зміст.

Дещо проблематичним є запровадження як міри покарання виправних робіт. Їх використання, звичайно, не узгоджується з передовою практикою Європи, оскільки це суперечить забороні на примусову працю в ст. 2 Конвенції про примусову чи обов'язкову працю Міжнародної організації праці [33], ст. 4 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [14] і ст. 8 Міжнародного пакту [15]. Виправні роботи – більш суворий вид покарання, ніж громадські роботи. Вони обмежують право засудженого на зміну місця роботи, просування по службі, позбавляють частини заробітної плати.

Отже, застосування за вчинення кримінального проступку такого виду покарання, як “громадські роботи”, має пріоритет над “виправними роботами” та може бути одним із основних видів покарань разом із іншими.

Стосовно конфіскації майна ми підтримуємо думку фахівців, які доводять, що конфіскація майна, здобутого злочинним шляхом, доходів від такого майна, предметів злочину та знарядь і засобів його вчинення (спеціальна конфіскація) є ефективним заходом протидії злочинам виключно особливо корисливим тяжким та особливо тяжким, та в цілому доводять, що загальна конфіскація майна як вид кримінального покарання має бути скасована через її невідповідність Конституції України [34, с. 64]. Враховуючи викладене і розуміючи під кримінальним проступком діяння, яке не належить до названої категорії діянь (тяжких і особливо тяжких корисливих злочинів), вбачаємо за доцільне не розглядати конфіскацію майна у системі покарань за кримінальні проступки.

Під час обговорення ідеї впровадження категорії кримінального проступку як до, так і після затвердження Концепції, більшість учених звертали увагу на те, що КУпАП встановлює покарання, які мають кримінальний зміст, зокрема, “адміністративний арешт”. Одним із свідчень того, що адміністративний арешт має кримінальний характер, є Рішення Суду по Справі “Турепка проти України” [35], у якому вказано, що арешт є кримінальним видом стягнення незалежно від його назви – “адміністративний арешт”.

Професор В.В. Сташис, досліджуючи питання системи покарань, зауважує, що цілком очевидним є передбачення чинним КК України, як і багатьма сучасними європейськими кримінальними кодексами, у сутності трьох груп основних видів покарань, які можуть бути застосовані до осіб, що вчинили злочини: громадські роботи, штраф і позбавлення волі. Серед різновидів позбавлення волі В.В. Сташис називає: арешт, обмеження волі, тримання в дисциплінарному батальйоні військовослужбовців, позбавлення волі на певний строк і довічне позбавлення волі [36, с. 17]. Враховуючи те, що до осіб, які скоюватимуть кримінальний проступок (діяння, яке не має великої суспільної небезпеки), не передбачається застосування покарання у вигляді позбавлення волі, то арешт як різновид позбавлення волі, на нашу думку, не повинен мати місце у системі покарань за кримінальні проступки саме у такому вигляді, як він передбачений за вчинення злочину. Встановлений строк арешту має бути меншим, ніж від одного до шести місяців.

За порядком призначення та способом застосування всі види покарання поділяються на основні, додаткові й такі, що можуть бути призначені як основні

й як додаткові (ст. 52 КК України). Види, які пропонується віднести до покарань за кримінальні проступки, пропонується розглядати як основні, так і додаткові, наприклад, штраф (ст. 53 КК України) може бути як основним, так і додатковим видом покарання, і громадські роботи (ст. 56 КК України) – основний вид покарання.

Таким чином, аналізуючи сучасну систему кримінальних покарань, слід звернути увагу на те, що вона постійно розвивається завдяки проведенню новітніх досліджень із застосуванням притаманних кримінальному законодавству методів щодо вивчення практики застосування кримінальних покарань. Запровадження інституту кримінального проступку певним чином провокує зміни теоретичних уявлень стосовно системи кримінальних покарань шляхом розробки нових теоретичних поглядів щодо сучасної системи покарань та статусу кримінальної відповідальності в цілому, в якому немає місця судимості як правовому наслідку кримінальної відповідальності.

Система покарань встановлюється тільки законом про кримінальну відповідальність (ст. 51 КК України). Ця ознака системи наголошується домінуючим у сучасній кримінально-правовій доктрині принципом “немає покарання без вказівки про те в законі” (*nulla poena sine lege*). Система покарань за чинним КК України побудована за принципом від менш суворого покарання до більш суворого. Отже, порівняльна суворість покарання є саме тим критерієм, який покладений в основу побудови переліку покарань за кримінальні проступки, до видів яких доцільно віднести нижчі ступені покарань, такі як штраф, громадські роботи та арешт (менший за строком, ніж вид покарання за злочин).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Гришук В.К. Поняття, види, підстави і форми реалізації кримінальної відповідальності / В.К. Гришук // Вісник Асоціації кримінального права України. – 2013. – № 1(1). – С. 50–65.
2. Шишов О.Ф. Проблемы уголовной ответственности в истории советского уголовного права [Текст] / О.Ф. Шишов. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1982. – С. 21.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року та “Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів” Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008.
4. Кримінальний кодекс України. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
5. Кримінальне право України : Загальна частина: Підручник / Ю.В. Александров, В.І. Антипов, М.В. Володько та ін. ; Я.Ю. Кондратьев (ред.). – К. : Прав. джерела, 2002. – 432 с.
6. Козич І.В. Деякі відмінності карної провини від злочину [Електронний ресурс] // Матеріали інтернет-конференції ВГО “Асоціація кримінального права” та ІВПЗ НАПрН України, 10–15 черв. 2012 р. – Режим доступу : <http://ivpz.org/golovna-konferents>.
7. Фріс П.Л. Питання запровадження інституту карної провини // Основні напрямки розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність : матер. міжнарод. наук. – практ. конф., 11–12 жовтня 2012 р. – Х. : Право, 2012.
8. Словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/s/pokuta>.
9. Тацій В.Я. Ответственность за проступок: концептуальная модель [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/visnik_yg/2/05.pdf.
10. Тацій В. Дискусійні питання встановлення відповідальності за проступок / В. Тацій, В. Тютюгін, Ю. Гродецький, А. Байда // Вісник Національної академії правових наук України. – 2014. – № 2. – С. 122–135.
11. Куц В.М. Впровадження кримінального проступку та кримінальної відповідальності юридичних осіб – важливі напрямки розвитку кримінального права України // Основні напрямки розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф., 11–12 жовт. 2012 р. – Х., 2012.
12. Карелова Г.А. Кримінальний проступок і кримінальна відповідальність : зміст термінопонять та їх співвідношення // Основні напрямки розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність : матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф., 11–12 жовт. 2012 р. – Х., 2012.

13. *Мирошниченко Н.М.* Правові наслідки кримінального проступку // Н.М. Мирошниченко Політика в сфері боротьби зі злочинністю : матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (м. Івано-Франківськ, 1–2 березня 2013 р.). – Івано-Франківськ. – С. 185–188.
14. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
15. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН від 16.12.1966 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_043.
16. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України положень ст. 69 КК України // Вісник Верховного Суду України. – 2004. – № 11. – С. 34–38.
17. Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, принята резолюцией 55/25 Генеральной Ассамблеи от 15 ноября 2000 года // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/document/convents/orcrime.htm>.
18. *Gaylin Willard.* Partial Justice: A Study of Bias in Sentencing. – New York : Vintage Books, 1975. – 268 p., p. 84–85.
19. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків : проект Закону України 10126 від 28 лютого 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3611=42706.
20. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків : проект Закону України № 10146 від 3 березня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42733.
21. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України : проект Закону України № 4712 від 16 квіт. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc44_1?p.
22. *Фефилова В.Ф.* Преступление и проступок : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.Ф. Фефилова ; МГУ им. М. В. Ломоносова. М. 1976. – 199 с. – С. 80.
23. *Беккариа Ч.* Преступление и наказание. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 184 с.
24. Wikipedia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ru.wikipedia.org/>.
25. Чистое учение о праве Ганса Кельзена. Сборник переводов. Вып. 2 / Отв. ред. : Кудрявцев В.Н., Разумович Н.Н. ; Пер. : Лезов С.В. – М. : Изд-во ИНИОН РАН, 1988. – 213 с.
26. Общественное мнение и преступление / Г.Х. Ефремова, Г.Ш. Лежава, А.Р. Ратинов, Т.Г. Шавгулидзе. – Тбилиси : Мецниереба, 1984. – 299 с., с. 155.
27. *Полубинская С.В.* Цели уголовного наказания. – М. : Наука, 1990. – 138 с.
28. *Беца О.* Лишение свободы : отрицательные социальные и психологические последствия // В поисках альтернатив тюремному наказанию : Материалы междунар. симпозиума 15–16 января 1997 г. – К. : Freedom House и др. – 1997. – С. 35–41.
29. *Шнайдер Г.И.* Криминология : Пер. с нем. – М. : Прогресс-Универс, 1994. – 504 с.
30. Висновок на проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації положень Кримінального процесуального кодексу України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wl.cl.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50664.
31. Кримінальне право України. Загальна частина : Підручник / За ред. М.І. Бажанова, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – К.-Х. : Юрінком Інтер-Право, 2002. – 416 с.
32. Мінімальні стандартні правила Організації Об’єднаних Націй у відношенні заходів, не пов’язаних з тюремним ув’язненням. Правила, Резолюція, Міжнародний документ від 14.12.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_907.
33. Конвенція про примусову чи обов’язкову працю № 29 від 28.06.1930 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_136.
34. *Гуторова Н.О.* Конфіскація майна за кримінальним правом України : проблеми та перспективи / Н. О. Гуторова, О. А. Шаповалова // Право України – 2010. – № 9. – С. 56–65.
35. Рішення Ради Європи, Європейський суд з прав людини Справа від 06.09.2005 Справа “Гурепка проти України” (Заява № 61406/00) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2643>http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_437.
36. *Сташис В.В.* Актуальні питання системи покарань за Кримінальним кодексом України 2001 року / В.В. Сташис // Право України – 2010. – № 9. – С. 16–24.

Отримано 30.10.2016

О.Є. Користін,
доктор юридичних наук, професор
Н.П. Свиридчук,
доктор юридичних наук, доцент

ОЦІНЮВАННЯ РИЗИКІВ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Стаття присвячена аналізу проблем оцінювання ризиків організованої злочинності як визначального та важливого організаційного інструменту політики та управління. Зазначено, що більшість управлінських рішень приймаються в умовах ризику, що обумовлено рядом факторів, на яких акцентовано увагу. Оцінюючи корисність розвитку оцінювання ризиків організованої злочинності, автори виділяють певні їх суміжні причини. Зауважено, що при реалізації системи оцінювання ризиків організованої злочинності первинне значення має визначення суб'єкта розроблення СОРОЗ та проведення оцінювання.

Ключові слова: ризики, оцінювання ризиків, злочинність, організована злочинність, оцінювання ризиків організованої злочинності, система оцінювання ризиків організованої злочинності, злочинна діяльність, загроза.

Статья посвящена анализу проблем оценки рисков организованной преступности как определяющего и важного организационного инструмента политики и управления. Отмечено, что большинство управленческих решений принимаются в условиях риска, что обусловлено рядом факторов, на которых акцентируется внимание. Оценивая полезность развития оценки рисков организованной преступности, авторы выделяют определенные их смежные причины. Замечено, что при реализации системы оценки рисков организованной преступности первостепенное значение имеет определение субъекта разработки системы оценки рисков организованной преступности и проведения оценки.

Ключевые слова: риски, оценка рисков, преступность, организованная преступность, оценки рисков организованной преступности, система оценки рисков организованной преступности, преступная деятельность, угроза.

Paper analyzes the problems of organized crime risk assessment as an important and defining organizational policy instrument and control. It is noted that most management decisions are made in terms of risk, due to several factors, on which an attention is accented. Estimating the usefulness of the development of an assessment of risks of organized crime, authors allocate their certain adjacent reasons.

It is noted that the implementation of the system of risk assessment of organized crime primary importance is the definition of the subject risk estimation system of an organized crime development and its evaluation.

Keywords: risks, risk assessment, crime, organized crime, organized crime risk assessment, system of an estimation of organized crime risks, criminal activity, threat.

Протидія злочинності завжди займає провідне місце у діяльності правоохоронних органів. Проте важливим щодо адекватності такої діяльності є достатньо об'єктивне розуміння детермінації злочинності, особливо в організованих формах прояву.

Окремим науковим та прикладним проблемам злочинності в економіці України як незалежної держави останнім часом приділяється значна увага. Вони розглядаються в дисертаційних дослідженнях, монографіях, відповідних розділах підручників і навчальних посібників, наукових статтях. У різні роки вони ставали предметом монографічних і дисертаційних досліджень багатьох відомих учених.

Питання, пов'язані з розробкою проблем запобігання злочинності, досліджувались у працях таких учених: О.М. Бандурки, В.О. Глушкова, В.В. Голіни, В.К. Грищука, Н.О. Гуторової, Л.М. Давиденка, О.М. Джужи, А.Е. Жалинського, А.П. Закалюка, В.М. Куца, О.М. Литвака, М.І. Мельника, П.П. Михайленка, М.І. Панова, В.І. Шакуна та інших фахівців. У численних працях з кримінального права та кримінології розглядалися загальні питання теорії попередження злочинності, запобігання окремим її видам. Водночас, у сучасних умовах діяльність з попередження злочинів вимагає принципово нових підходів, спрямованих на забезпечення надійної охорони законних прав та інтересів людини, суспільства і держави.

Нині в умовах ринкових відносин проблема оцінювання та обліку економічного ризику набуває самостійного теоретичного й прикладного значення як важлива складова частина теорії та практики управління.

Більшість управлінських рішень приймаються в умовах ризику, що обумовлено рядом факторів – відсутністю повної інформації, наявністю протидіючих тенденцій, елементами випадковості, мінливістю цілей тощо. У цих умовах виникає неясність і невпевненість в отриманні очікуваного кінцевого результату, підвищується ймовірність виникнення додаткових витрат і втрат. Тому в економічній теорії все частіше використовуються такі системні характеристики економічних рішень, як маневреність, гнучкість, стійкість, адаптивність, надійність, які тісно пов'язані з категорією економічного ризику.

Як показує досвід розвитку суспільного виробництва, ризик є характерним феноменом ринкової економіки і належить до фундаментальних понять економічної теорії та менеджменту. Тому однією з основних ліній розвитку економічної теорії у другій половині ХХ сторіччя стало вивчення ризику, побудова і вдосконалення адекватного інструментарію його аналізу, моделювання, прогнозування, а також врахування під час прийняття управлінських рішень.

Цілком очевидно, що зростаюча роль і значення ризику в сучасному суспільстві вимагають глибоких і всебічних досліджень у цій сфері. Навіть в умовах великої кількості наукових робіт, присвячених сутності та понятійному апарату ризику, методам його аналізу, в цей час, на жаль, доводиться констатувати поки ще недостатню наукову та методичну опрацьованість значного спектру проблем ризиків. Виконані в цій галузі дослідження і розробки не дають відповіді на багато назрілих теоретико-методологічних та практичних питань і не завжди можуть слугувати ефективним інструментом при вирішенні питань оцінювання ризику і розроблення шляхів попередження або зниження негативних наслідків його настання [1].

Новими характеристиками потенційних небезпек, які виникають у суспільстві ризиків, є те, що вони несуть загрозу для життя людства в цілому. При цьому відмінною рисою цих небезпек є відсутність кордонів та неможливість визначити винуватця ситуації, а відтак наслідки цих ризиків і загроз неможливо однозначно передбачити, обрахувати, компенсувати як стосовно людини, так і стосовно довкілля.

Специфічною небезпекою, що є предметом нашого аналізу, є організована злочинність. На сучасному етапі необхідним є запровадження ризик-аналізу щодо організованої злочинності як найбільш небезпечної форми злочинної діяльності.

Організована злочинність є суттєвою проблемою для всіх країн. Це не тільки проблема в національній правоохоронній діяльності, яка підриває державну безпеку, але також має потенціал для впливу на інші важливі галузі безпеки людини, будь-то соціальна, політична, економічна чи екологічна сфера [8]. Це загрожує безпеці, стабільності та розвитку на рівні особистості, місцевих громад та на національному (і, звичайно, на транснаціональному) рівні.

Багато аспектів організованої злочинності є глобальними й охоплюють, наприклад, наркотики і торгівлю людьми, шахрайство і відмивання грошей. Але ця діяльність має також істотний вплив на окремі країни, а також місцеві громади, де з'являються жертви і злочинці, де “товари” виробляються, підлягають транзиту, приймаються, продаються або використовуються.

Складність організованої злочинності також зростає і змінюється разом з новими можливостями її поширення, чому часто сприяють процеси вдосконалення в суспільстві (наприклад, глобалізація та нові досягнення у сфері технологій). Використовуються нові маршрути, регулярно визначаються і реалізуються нові методи роботи. Злочинна діяльність є більш гнучкою і динамічною, загальною тенденцією є постійне вдосконалення організованої злочинності. Завдяки прихованій природі більшості заходів організована злочинність стає складнішою, а протиправна діяльність – менш вразливою.

Ураховуючи масштаби і наслідки організованої злочинності, а також необхідність її виявлення та реалізації ефективних стратегій щодо зведення до мінімуму такої злочинної діяльності, необхідною стає національна відповідь. Це основне завдання для всіх країн. У певних слабких юрисдикціях можливою є нестача інформації; в інших, що досить поширено, є надлишок інформації, але вона дезорганізована та недоступна, або не “пов'язана”, з окремими особами, відомствами та установами, які за об'єктивних причин не мають можливості обмінюватися нею, умовно – ситуація “ми знаємо, що ми знаємо, а що ми не знаємо?”. Більшість країн, як правило, має кілька агентств, які відповідають за запобігання та розслідування різних аспектів організованої злочинності. Організація цих заходів задля уникнення дублювання та забезпечення максимальної координації, впливу і заощадження коштів може бути проблемною.

Реалізація процесу національного оцінювання ризиків організованої злочинності забезпечить краще та більш глибоке розуміння пов'язаних із цим проблем і методів роботи, що використовуються злочинцями у певний період часу. Важливо розуміти загальну картину загроз і шкоди, пов'язаних із організованою злочинністю, її вплив (на міжнародному, національному та місцевому рівні) і те, як вона змінюється та розвивається. Не менш важливим є те, що визначення пріоритетних напрямів правоохоронної діяльності буде адекватною відповіддю організованої злочинності. Це також дозволить розробити та реалізувати більш ефективні та скоординовані стратегії, які будуть результативніше запобігати і забезпечувати розслідування стосовно організованої злочинної діяльності. Це дозволить державі та її правоохоронним органам зайняти найвищу сходинку щодо вирішення проблеми організованої злочинності, з більшою ймовірністю забезпечити відповідний рівень безпеки в суспільстві та підвищити суспільну довіру.

Загалом, оцінюючи корисність розвитку процесу оцінювання ризиків організованої злочинності, доречним є виділення певних суміжних причин, серед яких:

можливість більш ефективного захисту держави та її громадян від наслідків організованої злочинності;

інституціоналізація процедур, за допомогою яких інформація щодо організованої злочинності може бути більш систематично зібрана, оцінена та опублікована;

важливість цього процесу як організаційного інструмента політики й управління щодо визначення пріоритетів та прийняття рішень розподілу ресурсів;
визначення більш ефективних напрямів діяльності щодо запобігання та притягнення до відповідальності;

відмінний інструмент моніторингу;

забезпечує фундамент, на підставі якого можуть бути побудовані інші інформаційні та розвідувальні інструменти;

важливий внесок у досягнення більш високого ступеня прозорості та забезпечення форуму щодо дискусії залучення зацікавлених сторін (бізнес-групи, лідерів громад та інших) у процеси ефективного протистояння організованих злочинності;

забезпечення механізму сприяння співпраці та взаємодії зацікавлених організацій державного та приватного секторів.

Таким чином, реалізація національного процесу оцінювання ризиків організованої злочинності покращує обізнаність, допомагає приймати ефективні рішення, покращує використання обмежених державних ресурсів тощо. Проведення національного оцінювання ризиків організованої злочинності є процесом, що допомагає прийняти рішення. Це описування загроз та оцінювання відповідних ризиків, що на сьогодні виникають у країні та постануть у майбутньому, пов'язаних з організованою злочинністю, виявлення прогалин у чинній системі протидії та визначення відповідних заходів щодо їх уникнення, а також розроблення управлінських рекомендацій щодо виявлених загроз [2; 3; 6; 7].

Крім того, оцінювання ризиків організованої злочинності забезпечує краще розуміння організованої злочинності у країні, її специфіки та можливого поширення в майбутньому. Це включає в себе розуміння впливу в межах держави організованої злочинності, яка походить або ініціюється з інших держав, як зовнішньої загрози. Охоплюється весь спектр організованої злочинної діяльності, а не тільки особливий окремий її вид. Мова йде про різні кримінальні ринки й сектори прояву організованої злочинності, а також про членство та структуру злочинних груп, які беруть участь у такій діяльності; про використання та інтерпретацію кількісних і якісних даних задля опису організованої злочинної діяльності, а також для виявлення загроз для країни, оцінювання ступеня ризику, який вони представляють, і рівень шкоди, яку вони викликають як зараз, так і, можливо, в майбутньому. Це “велика картина” і далекоглядна система. Звичайно, вона базується на інформації, яка зазначена в операційних звітах, але, як правило, не містить деталей щодо окремих підозрюваних. Зазвичай це стратегічний продукт, а не тактичний.

Первинне значення при реалізації системи оцінювання ризиків організованої злочинності (далі – СОРОЗ) має визначення суб'єкта розроблення СОРОЗ та проведення оцінювання. Існує безліч форм її реалізації. У деяких країнах це може бути особливе агентство з такими повноваженнями (для збору та аналізу оперативної інформації) або агентство, яке може бути нормативно ідентифіковано і правовий статус якого зобов'язує до проведення цієї роботи з урахуванням його ролі у запобіганні або розслідуванні організованої злочинності. Серед пропозицій може бути також залучення зовнішнього агентства (окрім традиційних правоохоронних органів) для проведення цієї роботи, наприклад, в якості незалежної агенції або навчального закладу, але по суті це питання національного вибору.

Є й інші ключові елементи з реалізації СОРОЗ, зокрема необхідні ресурси. В ідеалі проблемою має займатися невелика команда, яка складатиметься з керівника та двох або трьох аналітиків чи дослідників. Ця група повинна мати легкий доступ до інформації та працювати в тісній співпраці з правоохоронними

органами. Члени команди – переважно навчені кримінальні аналітики, але якщо ні, то вони повинні бути особистостями, які є об'єктивними, з творчим розумом та критичним мисленням.

Потенційною необхідністю є потреба навчання і не лише менеджерів та аналітиків робочої групи. Одна із частин відповідного звіту щодо оцінювання ризиків та управління ними потребує висвітлення відповідної навчальної програми для фахівців правоохоронної системи із зазначенням прогалин у чинній системі професійної підготовки. Такого роду навчання показує як побудувати СОРОЗ, а також чому це корисний інструмент і як політики, керівники та менеджери можуть отримати максимальну віддачу від національної СОРОЗ.

Основна причина для проведення національного оцінювання ризиків організованої злочинності полягає в тому, щоб забезпечити цінну, своєчасну і точну інформацію для політиків і керівників правоохоронних органів про характер і масштаби проблеми і те, яким чином необхідно діяти, щоб приймати більш обґрунтовані рішення та ефективно протидіяти проблемі організованої злочинності. Це включає в себе прийняття рішень щодо пріоритетів діяльності, визначення профілактичних заходів та слідчих можливостей, а також розподілу ресурсів.

У деяких країнах національне оцінювання ризиків організованої злочинності використовується урядом як початковий організаційний блок для ідентифікації цілей і розподілу ресурсів на національному рівні. Це є важливим елементом для усвідомлення проблеми в правоохоронних органах, а також значення національного оцінювання ризиків організованої злочинності.

Крім того, національна СОРОЗ є надзвичайно цінним інструментом для керівників і працівників правоохоронних органів (та інших організацій державного і приватного сектора), оскільки надає інформацію щодо останніх тенденцій та напрямів поширення організованої злочинності. Це також допомагає у виборі пріоритетів і визначає більш ефективні заходи для впровадження дієвих механізмів щодо боротьби з організованою злочинністю. У деяких країнах це сприяло розвитку так званої “поліції з розвідувальної інформації”, де визнані важливість і значення своєчасної та точної інформації її аналітичної обробки щодо ефективного вирішення проблеми організованої злочинності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Протидія відмиванню коштів : ризик орієнтований підхід / [Користін О.Є., Корженівський Я.В.] ; навч. посіб. за заг. ред. О. Є. Користіна. – К. : КНТ, 2013. – 172 с.
2. Central Intelligence Agency, USA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.page2007.com/dni_2008.pdf ().
3. Europol [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.europol.europa.eu/index.asp?page=publications&language=.
4. Law Enforcement Intelligence Unit and International Association of Law Enforcement Intelligence Analysts // “Intelligence 2000 Revising the Basic Elements”. – 2000.
5. National Policing Improvement Agency. Practice Advice on Analysis. – 2008.
6. Royal Canadian Mounted Police, Canada [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rcmp-grc.gc.ca/es-ae/2007/enviro-scan-analyse-2007-eng.pdf.
7. Serious Organized Crime Agency, UK [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.soca.gov.uk/assessPublications/UKTA0809.html.
8. The evolving challenge of transnational organized crime // Trends in Crime and Justice, 2005 (UNODC/UNICRI). – P. 25–54.
9. *Tusikov Natasha, Fahlman Robert C.* Threat and Risk Assessments : A Common Framework / Tusikov Natasha, Fahlman Robert C. // Ratcliffe Jerry H (red) Strategic Thinking in Criminal Intelligence. – 2nd edition. – 2009.
10. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.npia.police.uk/.

Отримано 01.11.2016

О.Г. Кулик,доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник

ПРОБЛЕМА ЛАТЕНТНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ ТА ЇЇ КРИМІНОЛОГІЧНЕ ЗНАЧЕННЯ

У роботі розглянуто сутність латентної злочинності, її різновиди, розкрито кримінологічне значення досліджень латентних злочинів, їх методологічні та методичні засади.

Ключові слова: злочинність, латентна злочинність, віктимологічне опитування населення.

В работе рассмотрена сущность латентной преступности, ее разновидности, раскрыто криминалистическое значение исследований латентных преступлений, их методологические и методические основы.

Ключевые слова: преступность, латентная преступность, виктимологический опрос населения.

The paper considers the nature of latent criminality, its kinds, the significance of criminological research of latent crime, their methodological and methodical basis.

Keywords: criminality, latent criminality, crime victim survey.

Ще перші кримінологи усвідомлювали, що дані державної статистичної звітності щодо злочинності є неповними та існує частина реально вчинених злочинів, які з різних причин не потрапляють до неї, є прихованими або латентними. Так, А. Кетле прямо вказував на неможливість знати про всі злочини. При цьому він зауважував, що існують стабільні співвідношення між структурними частинами злочинності, які є сенс вивчати [1, с. 86]. Е. Фері зазначав, що згоден з твердженнями щодо недосконалості статистичних даних, що вони досягають лише деякого ступеня ймовірності, але не мають абсолютної достовірності або фотографічної точності, натомість він виступав проти намагань повністю заперечити необхідність всякого статистичного спостереження [2, с. 205].

У колишньому СРСР з відродженням кримінології у 1960-ті роки виник інтерес до проблеми латентної злочинності. Але в той час питання статистики злочинності, повноти обліку злочинів не підлягало широкому обговоренню в наукових колах. Перші думки з цього приводу були скептичними. Ряд вчених, які займалися статистикою злочинності (А.А. Герцензон, С.С. Остроумов), вважали, що визначити точні розміри невстановленої (латентної) злочинності неможливо [3, с. 24].

Згодом ситуація почала змінюватися. Побачив світ ряд робіт, присвячених сутності латентної злочинності, її визначенню, встановленню ступеня латентності злочинів різних видів, методів дослідження латентної злочинності [4–8]. В основному в них містилися рекомендації практичного характеру, спрямовані на обмеження штучної латентності злочинів, пов'язаної зі свідомим невнесенням відомостей про злочини до статистичного обліку. Зверталась увага на необхідність дослідження в цьому плані матеріалів про відмову у порушенні кримінальних справ, частина яких, як вважалося, містить інформацію про реально вчинені злочини.

У пострадянський період дослідження латентної злочинності активізувались і в Україні, і в Росії. Але, якщо в Україні вони здійснювались переважно в регіональному масштабі і в основному шляхом віктимологічного опитування певних груп населення, то в Росії вони набули більш широкого характеру, здійснювались в масштабах країни в цілому та регіонів, із застосуванням різних методів вимірювання латентності. На початку 2000-х років тема стала ще більш популярною і на цій хвилі деякі кримінологи, на наш погляд, почали надто захоплюватися цією проблемою, неадекватно оцінювати її наукове, кримінологічне значення, отримані оцінки щодо обсягів латентної злочинності, перебільшувати ступінь достовірності таких даних.

Наприклад, в одній з таких робіт зазначається, що якщо зареєстрований злочин взяти за 1, то латентність вбивств складе приблизно 2, тяжких тілесних ушкоджень — 4,9; хуліганств — 27,9; розбійних нападів — 33,8; грабежів — 57,7; крадіжок особистого майна — 151,7 [9, с. 41]. Якщо прийняти такі співвідношення, то, як вказують Л.В. Кондратюк та С.В. Овчинський, вийде, що в Росії вчинялося на початку XXI століття близько 200 млн. злочинів таких видів, тобто кожний дорослий житель країни вчиняв їх тричі, а кожна сім'я постраждала від них 3–5 разів [10, с. 173]. Зрозуміло, що ці дані не відповідають дійсності.

Також викликає сумніви рівень методичної досконалості та достовірності ряду таких досліджень. Одним з них є найбільш масштабне дослідження латентної злочинності в Росії, здійснене авторським колективом НДІ Генеральної прокуратури Російської Федерації під керівництвом С.М. Іншакова. Автори заявляють, що одночасно використовували цілий ряд методів вимірювання латентності (експертні оцінки, опитування щодо ступеня віктимізації, вивчення документів тощо). Емпірична база дослідження є дуже різномірною і включає матеріали опитування 3540 експертів, 1920 громадян (телефонне опитування), вивчення 580 постанов про відмову у порушенні кримінальної справи тощо [11, с. 62–74]. При цьому не пояснюються, яким чином здійснюється зведення даних, отриманих такими різномірними методами. Такий же методичний підхід був використаний цим авторським колективом в новому дослідженні [12, с. 86–120].

Оцінюючи ці дані, слід зазначити, що, по-перше, викликає сумніви репрезентативність цих результатів, яка до речі має бути доведена по кожному з масивів даних. По-друге, зведення цих даних виглядає досить сумнівним. Методи дослідження надто різномірні. Нарешті, авторський колектив оцінює ступінь латентності всіх видів злочинів, в тому числі неочевидних, що не робиться в будь-яких інших дослідженнях латентної злочинності за кордоном. Такі оцінки здійснюються за результатами експертного опитування, але саме ці дані мають досить низький рівень точності, особливо щодо злочинів, які нечасто вчиняються.

На наш погляд, є необхідність сформулювати більш виважений та обґрунтований погляд на латентну злочинність та її кримінологічне значення.

Перш за все, слід вказати на принципову неможливість встановлення даних щодо всіх злочинів, які фактично вчинені на певній території за певний період часу. Це твердження випливає з фундаментального положення теорії пізнання щодо неповноти даних, які отримуються в процесі будь-якого спостереження, через недосконалість методів пізнання, технічних засобів, недостатність матеріальних та людських ресурсів, часу тощо. Звідси вимога виявлення та обліку всіх вчинених на певній території за певний період часу злочинів, яку підтримують деякі науковці, є нереалістичною. До речі ті, хто вимагає більшої повноти і точності статистичних даних щодо злочинності, не звертають уваги на той факт, що аналогічні дані стосовно інших соціально-економічних процесів та явищ також є

доволі приблизними. Достатньо згадати статистику економічних процесів, яка дуже суттєво викривляється внаслідок існування тіньового сектору економіки, численних фактів приховування реальних обсягів вироблених товарів, отриманого прибутку, виплаченої заробітної плати тощо з метою мінімізації податкових виплат та обов'язкових платежів до бюджету. Але це не заважає користуватись цими статистичними даними як у процесі наукового пізнання, так і в процесі прийняття рішень на всіх рівнях управління. Зазначене повністю стосується і статистики злочинності, але її неповнота має певну специфіку, обумовлену особливостями злочинності як соціального явища.

Певна частина фактично вчинених злочинів вчиняється за таких обставин і маскується таким чином, що інформація про них залишається відомою лише злочинцю. З приводу значної частини діянь, які мають ознаки злочинів, потерпілі через різні причини (невіра у спроможність працівників поліції розкрити злочин, небажання витратити час тощо) не подають відповідні заяви до правоохоронних органів, перш за все поліції. У цю групу ми включаємо діяння, щодо яких особи взагалі не зверталися до поліції, і ті, відносно яких були написані заяви про вчинення злочинів, але після спілкування з працівниками поліції було вирішено їх не подавати. Як вірно вказують Л.В. Кондратюк та С.В. Овчинський, держава не вимагає від громадян повідомляти про всі злочини, і потерпілі у таких випадках самі вирішують, чи давати хід офіційному реагуванню правоохоронних органів [10, с. 172].

Як показало міжнародне віктимологічне опитування, проведене у 2004–2005 рр. у 30 країнах Європи та 12 головних містах, у середньому 59 % осіб, які постраждали від 5 поширених злочинів (крадіжки з автомобілів, крадіжки велосипедів, проникнення у помешкання з метою крадіжки або спроби такого проникнення, крадіжки особистого майна), не зверталися з цього приводу до поліції [13]. Згідно з результатами опитування, проведеного на замовлення МВС Російської Федерації у 2009 р. та 2010 р., цей показник склав 71 % та 66 % відповідно [14, с. 61]. За результатами здійснюваних авторським колективом ДНДІ МВС України під керівництвом автора протягом 2002–2015 рр. щорічних опитувань студентів міста Києва, цей показник становив у середньому 59,8%.

Ці дві групи латентних злочинів, тобто діянь, інформація щодо яких не надходила до правоохоронних органів, та щодо яких не склалися документи первинного статистичного обліку, і вони не були враховані при складанні державних статистичних звітів, у кримінології прийнято йменувати природно латентною злочинністю [15, с. 13, 14]. Зрозуміло, що ці злочини залишаються без реагування правоохоронної системи. Існування природно латентної злочинності обумовлено об'єктивно.

Слід звернути увагу на ще одну важливу обставину щодо природно латентної злочинності. Ми знаємо, що вона існує, ми можемо підтвердити це на основі достовірно встановлених окремих фактів вчинення таких злочинів, але ми не можемо визначити її кількісні параметри. Щодо злочинів, які залишаються відомими лише злочинцям, відповідні оцінки можуть бути зроблені тільки стосовно окремих видів посягань (наприклад, злочини у сфері господарської діяльності), але вони будуть дуже приблизними. Дані опитувань, наведені вище, являють собою суб'єктивні оцінки громадян про вчинені щодо них діяння як злочини. Частина цих оцінок можуть бути невірними як з фактичної (відсутність самої події), так і з юридичної (незначущість діяння, невірне віднесення його до певного виду злочину тощо) точок зору. Крім того слід врахувати поширену в останні роки в суспільстві хворобливу реакцію на будь-які конфлікти, непорозуміння, в

результаті чого до поліції поступає маса повідомлень про адміністративні правопорушення, які громадяни вважають злочинами [10, с. 172].

Про певну частину діянь з ознаками злочинів інформація до поліції надходить, але через різні причини не реєструється, і ці діяння до державної статистичної звітності злочинності не потрапляють. Це штучно латентні злочини, сукупність яких утворюється у два способи. У ряді випадків працівники поліції з різних мотивів незаконно відмовляють громадянину у прийнятті заяви про злочин. Особа може оскаржити це рішення до керівництва органу поліції або подати заяву до органів прокуратури, а може не здійснювати додаткових дій щодо подання заяви. В останньому випадку частина реально вчинених злочинів, про які йдеться в таких заявах, залишиться необлікованою і без належного реагування.

Значна кількість заяв та повідомлень про злочини приймається правоохоронними органами, реєструється, обліковується та перевіряється. Згідно з КПК 1960 р. перевірка здійснювалася до порушення кримінальної справи і за її результатами приймалося два основних рішення – про порушення кримінальної справи або про відмову в її порушенні. На практиці головною причиною відмови у порушенні кримінальної справи була відсутність події діяння або відсутність у діянні складу злочину. Вважалося, що по певній частині діянь, щодо яких надійшли заяви та повідомлення, рішення про відмову у порушенні кримінальної справи були прийняті не обґрунтовано, тобто це були злочини, які не були зареєстровані, обліковані і відповідно залишилися латентними.

З 2013 р. у відповідності з порядком, встановленим новим КПК України, інформація про такі діяння з ознаками злочинів практично відразу заноситься до Єдиного реєстру досудових розслідувань (ЄРДР), відносно них розпочинається досудове розслідування, і вони вважаються злочинами і обліковуються як злочини. Фактична та юридична перевірка інформації про діяння з ознаками злочинів тепер здійснюється вже в процесі досудового розслідування. На цій стадії передбачена можливість закриття кримінального провадження якщо: встановлена відсутність події кримінального правопорушення (злочину) (п. 1 ч. 1 ст. 284); встановлена відсутність в діянні складу кримінального правопорушення (злочину) (п. 2 ч. 1 ст. 284); набрав чинності закон, яким скасована кримінальна відповідальність за діяння, вчинене особою (п. 4 ч. 1 ст. 284); існує вирок по тому самому обвинуваченню, що набрав законної сили, або постановлена ухвала суду про закриття кримінального провадження по тому самому обвинуваченню (п. 6 ч. 1 ст. 284). На сьогодні абсолютна більшість кримінальних проваджень як і раніше закриваються за відсутності події або складу злочину, і ці діяння вилучаються з числа облікованих злочинів. У випадках прийняття необґрунтованих рішень про закриття кримінального провадження утворюється масив латентних злочинів.

Існування цих двох груп штучно латентних злочинів не викликає сумніву, але є серйозна проблема визначення їх кількісних параметрів. Ні в Україні, ні в Російській Федерації нам не відоме жодне репрезентативне дослідження масиву діянь, за якими було необґрунтовано відмовлено у порушенні кримінальної справи або щодо них було закрито кримінальне провадження.

На сьогодні за визнанням більшості кримінологів єдиним об'єктивним методом дослідження латентної загальнокримінальної злочинності визнається віктимологічне опитування населення. Воно передбачає визначення кола осіб, які, на їхню думку, протягом певного періоду часу постраждали від злочинів, і встановлення кількості таких злочинів (суб'єктивна віктимізація) та визначення відсотку тих з них, хто не повідомляв про це до правоохоронних органів та кількості злочинів, про які вони не повідомляли (ступінь латентності). Зіставляючи

такі дані, отримані шляхом опитування репрезентативної вибірки населення, з даними щодо кількості всього населення, можна отримати приблизні кількісні параметри латентних злочинів окремих видів, тобто найбільш поширених злочинів з потерпілим, які громадяни можуть ідентифікувати і оцінити як злочини. Фактична та юридична вірність відповідей не перевіряється, тобто ступінь достовірності цих даних може викликати сумніви, які можуть бути до певної міри зняті тільки за результатами багаторічних моніторингових опитувань і аналізу отриманих результатів.

На закінчення хотілося б зробити наступні загальні висновки методологічного та методичного характеру.

1. Дані державної статистичної звітності щодо злочинності, як і будь-які статистичні дані, що відображають соціально-економічні процеси, учасники яких зацікавлені у приховуванні їх масштабів, є приблизними і не повною мірою відображають їх реальні параметри. Аналіз і оцінка таких даних мають здійснюватися з обов'язковим врахуванням цього факту, про що говорили ще засновники кримінології, які робили перші аналітичні дослідження злочинності. Критична оцінка даних державної статистичної звітності щодо злочинності, використання альтернативних даних можуть бути здійснені тільки за результатами репрезентативних наукових досліджень, які б доводили невірність даних державної статистики злочинності і обґрунтовано визначали інші кількісні та якісні характеристики злочинності та окремих видів злочинів.

2. Кількісні параметри зареєстрованої і латентної злочинності не можуть прямо зіставлятися, оскільки вони отримані різними методами, мають різні процедури перевірки, рівень достовірності і включають дані щодо різних переліків злочинів. Таке зіставлення може стати можливим тільки після тривалого здійснення репрезентативних віктимологічних опитувань, детального аналізу і оцінки отриманих результатів.

3. Дані про обліковану і латентну злочинність є різними за обсягом та змістом інформації. Дані про обліковану злочинність містять значну кількість показників щодо злочинних діянь, осіб, які їх вчинили, та інших обставин вчинення злочинів. Дані про латентну злочинність являють собою кількісні показники злочинів окремих видів.

4. Облікована і латентна злочинність мають різне кримінологічне значення. Перша є результатом обліково-реєстраційної діяльності правоохоронних органів держави, предметом кримінально-правового впливу з боку цих органів, інформаційною базою для оцінки криміногенної ситуації в державі та прийняття управлінських рішень щодо її покращення. Дані про латентну злочинність придатні тільки для додаткової оцінки окремих, хоча й дуже важливих, аспектів криміногенної ситуації.

5. Латентна злочинність являє собою особливий предмет дослідження, який вивчається шляхом застосування вибірових методів, перш за все віктимологічних опитувань населення. Кримінологічне значення досліджень латентної злочинності полягає у визначенні максимально наближених до реальності кількісних параметрів найбільш поширених злочинів з потерпілим і доведенні необхідності постійної роботи щодо покращення реєстрації та обліку злочинів, скорочення, а з часом і повного виключення фактів незаконної відмови в реєстрації та постановці злочинів на облік, тобто цього найбільш неприйняттого виду штучної латентної злочинності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кетле А. Социальная система и законы ею управляющие / А. Кетле ; пер. с фр. Л.Н. Шаховской. – СПб. : Н. Поляков и К°, 1866. – 313 с.
2. Ферри Э. Уголовная социология / Э. Ферри ; сост. и предисл. В.С. Овчинского. – М. : ИНФРА-М., 2005. – 658 с.
3. Кондрашков Н.Н. Количественные методы в криминологии / Н.Н. Кондрашков. – М. : Юридическая литература, 1971. – 184 с.
4. Шляпочников А.С. Выявление латентной преступности / А.С. Шляпочников, Г.И. Забрянский // Советское государство и право. – 1971. – № 5. – С. 98–103.
5. Рябцев В.П. Борьба с латентными хищениями на железнодорожном транспорте / В.П. Рябцев // Вопросы борьбы с преступностью. – М. : Юридическая литература, 1972. – Вып. 15. – С. 126–134.
6. Ковалкин А.А. Латентная преступность и ее выявление органами внутренних дел : Учеб. пособ. / А.А. Ковалкин. – К. : КВШ МВД СССР, 1986. – 96 с.
7. Акутаев Р.М. Проблемы латентной преступности : Учеб. пособ. / Р.М. Акутаев ; Дагестанский государственный университет. – Махачкала, 1988. – 80 с.
8. Конев А.А. Преступность в России и ее реальное состояние : Монография / А.А. Конев. – Н. Новгород : Гос. Фирма “Сэтрик”, 1993. – 324 с.
9. Криминологические и уголовно-правовые идеи борьбы с преступностью : Сборник статей. – М. : ИГПАН, 1996. – 96 с.
10. Кондратюк Л.В. Криминологическое измерение / Л.В. Кондратюк, В.С. Овчинский ; под ред. К.К. Горяинова. – М. : Норма, 2008. – 272 с.
11. Латентная преступность в Российской Федерации : 2001–2006 : Науч. изд. / Под ред. С.М. Иншакова. – М. : ЮНИТИ–ДАНА : Закон и право, 2007. – 351 с.
12. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности : Монография / Под ред. С.М. Иншакова. – М. : ЮНИТИ–ДАНА : Закон и право, 2011. – 839 с.
13. Van Dijk Jan. Criminal Victimisation in International Perspective : Key Findings from the 2004–2005 ICVS and EU ICS / Van Dijk Jan, Van Kesteren John, Smit Paul Tilburg University, UNICRI, UNODC, (2007) The Hague, Ministry of Justice, WODC, 2007. – 293 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http : // www.unicri.it/ documentation_centre/publications/icvs/_pdf_files/ICVS2004_05report.pdf](http://www.unicri.it/documentation_centre/publications/icvs/_pdf_files/ICVS2004_05report.pdf).
14. Изучение общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : Науч.-практ. пособ. / А.Л. Ситковский, О.В. Яковлев, Е.Ф. Кузьминский [и др.]. – М. : ФГУ “ВНИИ МВД России”, 2011. – 130 с.
15. Горяинов К.К. Латентная преступность в России : опыт теоретического и правового исследования / К.К. Горяинов, А.П. Исиченко, Л.В. Кондратюк. – М. : ВНИИ МВД России, 1994. – 152 с.

Отримано 07.11.2016

В.М. Попович,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України

ТЕРМІНОЛОГІЯ З ПРОБЛЕМ ТІНІЗАЦІЇ ТА ДЕТІНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН: ЕТИМОЛОГІЧНІ, ПРАКСЕОЛОГІЧНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ЇЇ ФОРМУВАННЯ

Стаття є першою із запланованих декількох публікацій, де розглядаються етимологічні, праксеологічні та методологічні основи формування термінологічно-понятійного апарату загалом та термінології, що відображає проблеми тінізації та методологічні основи детінізації суспільних відносин, зокрема. Для більш глибокого усвідомлення того, наскільки повно й адекватно запропоновані міждисциплінарні економіко-кримінологічні терміни охоплюють міжгалузеві економіко-правові складові тіньових відносин, після стислого розгляду методологічних підходів до формування термінів, понять, дефініцій, визначення їх співвідношення між собою та короткої кримінологічної характеристики тіньових криміногенних процесів наводиться загальний перелік досліджуваних термінів, який свідчить про міжгалузевий діапазон тіньового цивільного обороту речей, прав, дій. Понятійний апарат, що відображає економіко-кримінологічний зміст зазначених термінів, через обмежений обсяг статті буде розглянуто у другій публікації.

Ключові слова: кримінологічні терміни, поняття; етимологія, праксеологія, методологія формування термінів; тінізація; детінізація; декорупціонізація; деофшоризація; тіньові суспільні відносини; тіньовий цивільний оборот речей, прав, дій; детермінація тіньових відносин.

Статья есть первой из запланированных нескольких публикаций, где рассматриваются этимологические, праксеологические и методологические основы формирования терминологически-понятийного аппарата, вообще и терминологии, которая отображает проблемы тенизации и методологические подходы к детенизации общественных отношений, в частности. Для углубленного понимания, насколько полно и адекватно предложенные междисциплинарные экономико-криминалогические термины охватывают межотраслевые экономико-правовые составные теневых отношений, после сжатого рассмотрения методологических подходов до формирования терминов, понятий, дефиниций, определения их соотношения между собой и краткой криминалогической характеристики теневых криминогенных процессов, излагается общий перечень исследуемых терминов. Понятия, которые отображают содержание терминов, из-за ограниченного объема статьи будут раскрыты в следующей публикации.

Ключевые слова: криминалогические термины, понятия; этимология, праксеология, методология формирования терминов; тенизация, детенизация, декорупционизация, деофшоризация; теневые общественные отношения; теневой гражданский оборот вещей, прав, действий; детерминация теневых отношений.

This paper is the first from several planned publications about etymological, phraseological and methodological bases of the formation of the terminology and conceptual

apparatus, in general, and the terminology which reflects the problems of shadowing and methodological bases of deshadowing of public relations, in particular.

For a deeper awareness of how fully and adequately interdisciplinary economic-criminological terms cover inter economic and legal components of shadow social relations, after a brief review of methodological approaches to formation of terms, concepts, definitions, determining of their relationship with each other and briefly criminological characteristics of the shadow criminogenic processes, the author gives a general list of researched terms, which indicate the interdisciplinary range of shady civilian traffic of things, rights, actions.

The conceptual apparatus that reflects the economic and criminological content of marked terms, their inter-economic, legal, social and anti-social criminogenic nature, structure, determination of a character of motivations to reconstitution of shadow relations and methodological approaches to deshadowing of public relations, because of the limitation of the volume of the paper, will be considered in the other publication, in which we also plan to give conceptual mapping of informative features of phenomena, relationships, processes, actions, events which are marked by the terms mentioned at the end of the paper.

Keywords: *criminological terms, concept; etymology, praxeology, methodology of its formation; decorruptinization, unoffshorization; shade social relations; shade civil circulation of things, rights, actions; determination of shade relations.*

Проблемна ситуація щодо ефективності заходів протидії процесам криміногенної тінізації суспільних відносин, їх детінізації, декорупціонізації та деофшоризації еміграційних капіталів залишається складною, а в останні роки навіть загострюється. У зв'язку з цим, дослідження проблем адекватного термінологічно-понятійного відображення складних й високотехнологічних процесів криміногенної тінізації суспільних відносин, визначення й усунення причин та створення економічних передумов детінізації економічних та інших сфер суспільних відносин залишається актуальним. Перед визначенням відповідного термінологічного апарату слід розглянути теоретико-методологічні основи формування термінів, понять, дефініцій. Відомо, що теорія – це ідея, методологія, спосіб її реалізації. Ідея мовної фіксації процесів, предметів, відносин, дій, подій як складових явищ реальної дійсності є великим здобутком людства, оскільки допомагає зафіксувати і розвивати далі здобуті знання в конкретних галузях науки, техніки, виробництва, мистецтва, управління та інших сферах суспільного життя. Реалізація мовної фіксації здобутих знань відбувається за допомогою *термінів, понять і дефініцій*, які *етимологічно* (etymon – *істина* + logos – *вчення*), тобто адекватно і повно (*істинно*) відображають значення (*ознаки*) змісту певних явищ реальної дійсності, відображають зміст, природу позначення та структуру походження слова і пояснюють *синтаксичне* (від грецької syntaxis – *побудова, зв'язок, з'єднання*) формування слів, словосполучень, речень як першооснови словоутворення [1, с. 233, с. 626].

Назва термін походить від пізньолатинського слова terminus (*термін – позначка, кінець, межа*) й означає слова або словосполучення, якими позначають предмети, явища, відносини, процеси, їх ознаки, якості тощо в конкретній спеціальній галузі знань, науки, техніки, виробництва, мистецтва, суспільного життя та ін. [2, с. 302–304].

Слід звернути увагу на те, що *терміни відрізняються від слів побутової лексики* спеціалізованістю значення, точністю визначення семантично-етимологічних ознак, параметрів, меж, позначених термінами явищ. Ставши термінами, загальноновживані слова набувають необхідної їм загальноновизнаної галузевої

однозначності, мають велике наукове і практичне значення, оскільки закріплюють праксеологічні досягнення в науковій та практичній діяльності людства, чим допомагають розвивати науково-технічний прогрес й подальші процеси наукового пізнання і перетворення.

У одному з українських сучасних тлумачних словників іноземних слів наведено визначення слова *термін* практично таке ж саме, як і у згаданих вище енциклопедії. Подамо всі варіанти визначення цього слова у згаданих енциклопедії та тлумачному словнику. ТЕРМІН – від латини (*terminus*) 1. У давньоримській міфології – божество меж, кордонів (хранитель знаків що позначають межі, кордони тощо). 2. Слово або словосполучення, що виражає певне поняття якоїсь галузі науки, техніки, мистецтва, суспільного життя тощо 3. Строк, певний час. 4. У логіці – необхідна складова частина судження (суб'єкт і предикат) чи силогізму [1, с. 669].

Терміни одної галузі науки утворюють систему взаємоузгоджених між собою термінів й позначаються у Великій радянській енциклопедії словом термінологія, (*початкове походження від пізньолат. terminus – термін, кінець, межа*), що означає розділ лексики, який охоплює різні сфери виробництва, техніки, науки, мистецтва, суспільного життя. У більш вузькому значенні – система термінів, якоїсь одної наукової дисципліни, галузі мистецтва чи науки [2, с. 302–304].

Розвиток термінів відбувається разом із розвитком науки, техніки, виробництва, оскільки кожне досягнення науки і практики (нове явище, новий предмет, новий процес, нова дія чи подія) необхідно зафіксувати і закріпити у відповідному терміні, який має відображатися в конкретному визначенні, тобто понятті чи дефініції.

Велика Радянська енциклопедія визначає поняття як форму мислення, в якій відображено предмети, явища реального світу в їх сутнісних, найбільш важливих ознаках. Поняття виникає на основі суспільної практики і становить продукт довгого історичного розвитку пізнавальної діяльності людини. Органом формування понять є мозок людини – вищий продукт матерії [3, с. 655].

Дефініція (від лат. *Definitio* – визначення) означає стисле визначення найбільш суттєвих ознак досліджуваного предмета, зазвичай – указівка найближчих родових і видових відмінностей [3, с. 179].

У наведених визначеннях “термінів”, “понять” та “дефініцій” відображено, головним чином, процес їх формування (*як назва предметів, явищ тощо, як результат розвитку науки, техніки, мистецтва тощо, як форма мислення, як підсумок суспільної практики, як результат діяльності мозку, як основні ознаки явищ, предметів тощо*). У цих визначеннях не зазначені такі архіважливі, на нашу думку, аспекти категорій, які розглядаються: як вони співвідносяться між собою і чим відрізняються терміни від понять, поняття від термінів, дефініції від понять. Між тим, без визначення, як співвідносяться між собою ці категорії і які відмінності між ними, неможливо відобразити їх спільні та відмінні риси, їх цілі, завдання, функції тощо. Однак, щоб чітко, ясно і однозначно відображати предмети, явища, процеси, дії, події і т. ін., слід з'ясувати, як співвідносяться, розділяються і узгоджуються між собою терміни, поняття та дефініції.

Спробуємо усунути цю прогалину. Терміни є, безумовно, результатом довготривалого розвитку, результатом діяльності мозку і т. ін. Однак і поняття, і дефініції є також довготривалим результатом розвитку науки і техніки, діяльності людського мозку і т. д. Водночас, щоб визначити взаємозалежне, взаємодоповнююче співвідношення цих категорій процесу пізнання, важливо відзначити їх основні структурно-сутнісні, технологічно і юридично-значимі ознаки, що

відображають зміст, структуру, цілі, завдання та функції термінів, понять і дефініцій.

Термін – це одне слово чи словосполучення, яким позначено зовнішню форму конкретно визначених у понятті чи дефініції явищ, предметів, відносин, процесів, дій, подій, пов'язаних із конкретним терміном. Наприклад, “злочин”, “економічний злочин”, “тіньова економіка”, “детінізація економіки” – це конкретні категорії, назва яких відображає зовнішню форму вчинення такого вольового акту, як злочин, який має конкретні зовнішні та внутрішні ознаки. Тобто всі, хто використовує цей термін, розуміють і визнають, що він має конкретні загальновизнані, однозначні структурно-сутнісні та технологічні ознаки, змістовні параметри, межі тощо, які визначаються у відповідному понятті чи дефініції, що пояснюють зміст того чи іншого терміна. Таким чином, якщо стисло і по-суті, то внутрішній зміст терміна визначає, розкриває і відображає поняття, яке є імперативним, загально-визнаним й однозначним судженням, що визначає і відображає внутрішній зміст терміна. Наприклад, “злочин – це...”, “економічний злочин – це...”, “криміногенні процеси – це”, “тіньова економіка – це...”, “детінізація економіки – це...”.

Більш розгорнуто, в плані співвідношення та відмінностей між термінами, поняттями та дефініціями, *поняття* можна визначити так. Це імперативне, загальновизнане й однозначне, етимологічно-синтаксичне визначення терміна, яке відображає (пояснює, розкриває) його внутрішній зміст, структурно-сутнісні, функціонально-технологічні ознаки, зовнішні межі та внутрішні параметри позначених терміном явищ, відносин, процесів, дій, подій.

Дефініція – це імперативне, загальновизнане, однозначне визначення і закріплення найбільш суттєвих, юридично значимих ознак досліджуваного предмета, явища, дії, події. Тобто, як бачимо, дефініція, як і поняття, є імперативним, загальновизнаним визначенням певного терміна. Однак дефініція – це більш стисле й лаконічне судження, ніж поняття, оскільки вона виокремлена в процесі розвитку поняття. Дуже часто дефініція лягає в основу нормативно-правового закріплення найближчих родових і видових ознак тих чи інших явищ, процесів, дій, подій, їх відмінностей, характерних для галузей права, галузей економіки, галузей науки тощо.

При розробці термінів і понять (і термінів, і понять з тінізації та детінізації економічних чи інших суспільних відносин) майже завжди припустимі певне абстрагування, умовність, згода за замовчуванням чи домовленістю наукової та фахової спільноти. Однак підґрунтям згоди за замовчуванням чи домовленості про прийнятність запропонованого терміна має бути поняття, що найбільш повно і об'єктивно відображає етимологічні й структурно-технологічні ознаки певних предметів, відносин, процесів, дій, подій як явищ реальної дійсності. У будь-якому випадку вдалий термін, поняття якого адекватно, прозоро, повно і для всіх зрозуміло відображає етимологічні та технологічно-сутнісні ознаки тих чи інших процесів, дій й подій як явища реальної дійсності, часто буває сприйнятий і визнаний науковою і фаховою спільнотою за замовчуванням.

Визначення та визнання будь-якого терміна, як і його понятійне пояснення чи дефініційне закріплення, – це позитивне досягнення відповідної галузі науки, оскільки з'являється факто-фіксуючий інструмент пізнання і перетворення тих чи інших явищ дійсності.

Однак для того, щоб термін став дієвим інструментом пізнання і перетворення взагалі, понятійно-мовної фіксації й перетворення тіньових відносин у легальні та правомірні, необхідно, щоб термінологічно-понятійний апарат не просто умовно чи механічно позначав ті чи інші явища, а найбільш повно і адекватно відображав

етимологічні та технологічно-сутнісні ознаки явищ, позначених у запропонованому терміні. Лише в такому випадку термін, його понятійне позначення чи дефініційне закріплення може відобразити причини та численні проблеми, що продукують тіньові відносини, а також шляхи усунення причин тінізації та організаційно-правові засоби превентивного попередження тіньових, протиправних чи інших, *завжди причинно-наслідкових* явищ, відносин, процесів, дій, подій.

Водночас підхвачений науковим, фаховим чи політичним середовищем, термін (дуже часто) починає своє самостійне життя, залежне від формально-ситуативної політичної кон'юнктури, відмінне не лише від фактичного явища, яке він позначає, а й від змісту, який закладали в поняття терміна автори-розробники. Наприклад, запропоноване поняття детінізація економіки передбачало “створення економічних передумов, за яких підприємницька діяльність у легальному секторі економіки повинна бути економічно вигіднішою, ніж у тіньовому секторі економічної діяльності [4, с. 379–414; 5, с. 100–121]. Тобто тіньова економічна діяльність СПД, наприклад, виведення коштів з під оподаткування за допомогою конвертаційних схем фіктивних фірм чи конвертаційних центрів, залежно від складності, ризиковості схеми й поширеності конвертаційних пропозицій, вимагає оплати різним посередникам (фіктивним конвертаційним центрам) від 12-ти до 50-ти % і більше. У випадках протезування щодо законного відшкодування ПДВ оплата доходила з 30 до 50-ти %, тоді як при високо-ризикових випадках (підrobка фіктивних документів на незаконне вилучення коштів із бюджету під виглядом відшкодування ПДВ) сучасні лихварі вимагають від суб'єктів підприємницької діяльності значно більших відсотків. Поряд з цим, загальне податкове навантаження, що виникає від кумулятивної системи оподаткування, є ще більш витратним. Саме це й виштовхує СПД у високо-ризиковану, а відтак неприємну, але вимушену тіньову економічну діяльність – в лоно шахраїв, корупціонерів й інших “ділків” тіньових відносин [5, с. 221–241].

Відповідно, детінізація економічних відносин може наступити лише з усуненням із системи оподаткування фактора кумулятивності, що утворюється за допомогою впровадження в систему оподаткування України принципів “податок на раніше нарахований податок” та “податок на виробничі та податкові витрати”. Тобто для виведення економічної діяльності з тіні необхідне реальне зменшення податкового навантаження, принаймні до рівня нижчого, ніж оплата лихварям та корупціонерам за підrobлення документів, необхідних для виведення коштів з під оподаткування. Зважаючи на зазначене, стає зрозуміло чому укази Президента щодо податкової амністії, які неодноразово видавалися, Державна програма детінізації економіки не вивели діяльність СПД з тіні, а численні укази Президента України щодо заходів із удосконалення валютного регулювання не повернули міграційні капітали з-за кордону [6–8; 9–14].

По-перше, зрозуміло, що “ура-реформатори” “детінізатори”, “суєтні” формалісти, автори амністійних указів Президента, як і автори державних програм детінізації економіки, не роздумували над змістом розробленого нами понятійного апарату, що відображає процеси тінізації та процеси “детінізація економіки” [6–8; 4, с. 379–414; 5, с. 100–121]. Між тим, у понятті терміна “детінізація” закладалась необхідність визначення й відображення причин та умов як основних чинників, що зумовлюють відтворення тіньових відносин, і передбачалось усунення зазначених причинно-наслідкових зумовлень як основного засобу добровільного виведення діяльності СПД у сферу легальних економічних відносин [5, с. 221–241].

Автори згаданих вище указів Президента про легалізацію тіньових доходів за допомогою амністії не розуміли, що проблема тінізації не в амністії, а в куму-

лятивній системі оподаткування, яка на причинно-наслідковому рівні утворює надмірний податковий тиск за рахунок: розбалансування виробничих та податкових фінансових потоків у виробничому циклі підприємств; вимивання обігових коштів підприємств у зв'язку зі сплатою вхідного ПДВ та інших податків ще на стадії закупівлі сировини, комплектуючих та найму робочої сили. Крім вимивання обігових коштів, ПДВ штучно збільшує собівартість продукції, а відповідно, й знижує платоспроможність споживачів. Звідси відбувається пригнічення збуту виробленої продукції, виникають неліквіди, й стає неможливим започаткування нового виробничого циклу. Тобто створена економічна модель податкових відносин утворює непродуктивний надмірний податковий тиск на СПД, пригнічує процеси навіть простого економічного відтворення й зумовлює банкрутство підприємств, а відповідно, ставить легальний сектор економіки перед вибором – банкрутство від неліквідності штучно збільшеної собівартості виробленої продукції та надмірного податкового тиску або протиправна тіньова сфера економічної діяльності.

Дещо пізніше автори Державної програми детінізації економіки зрозуміли, що “легалізація” тіньових доходів шляхом податкової амністії не лише не виводить економічну діяльність СПД з тіні, а й суперечить світовій практиці протидії відмиванню доходів, отриманих протиправним шляхом, тому і перейшли до запропонованого нами у 1998 році терміна “детінізація економіки” [8]. Однак аналіз Державної програми детінізації економіки свідчить, що її автори, як і їх попередники, автори указів Президента щодо легалізації тіньової економіки, використовують термін “детінізація економіки” формально, не звертаючи уваги на необхідність створення економічних передумов детінізації, тобто усунення з системи оподаткування, системно-технічного конфлікту, кумулятивності та зняття таким чином надмірного податкового тиску. Водночас саме ця кумулятивність і викликане нею завуальоване надмірне податкове навантаження на СПД є основною причиною виводу підприємницької діяльності в тінь. Тому основний системно-технологічний зміст поняття, що відображає термін “детінізація”, означає: зняття надмірного податкового тиску на СПД (*не зменшуючи обсягів податкових надходжень до бюджету*); усунення кумулятивності із системи оподаткування шляхом систематизації та збалансування виробничих і податкових фінансових потоків й створення таким чином таких економічних передумов, за яких економічно вигідніше працювати в легальному секторі економіки, ніж у тіні.

Саме тому не легалізація тіньових капіталів шляхом податкової амністії, а створення економічно вигідних передумов детінізації економіки виведе діяльність СПД з тіні, не зменшить, а збільшить обсяги легального економічного обороту, а відповідно, й збільшить обсяги податкових надходжень до бюджету.

По-друге, створивши економічні передумови детінізації економіки, тобто, зробивши легальну економічну діяльність більш вигідною, ніж діяльність у тіні за рахунок усунення кумулятивних податків і зниження надмірного податкового навантаження, є підстави вважати, що: крім виведення діяльності СПД з тіні, в країну може повернутись міграційний капітал, вивезений за кордон під час надмірного податкового тиску; призупиниться поточний відтік капіталів за кордон; з'являться економічні передумови до приходу іноземних інвестицій тощо. Водночас для повернення вітчизняного міграційного капіталу з-за кордону, крім створення економічно-вигідних передумов детінізації відносин за рахунок усунення із системи оподаткування кумулятивного ефекту і відповідного зниження податкового тиску, необхідні також відповідні організаційно-правові передумови деофшоризації міграційних капіталів. Тобто після того, як відбудеться зниження надмірного податкового навантаження на СПД, для деофшоризації капіталів необхідно також видати

указ Президента про податкову амністію, оскільки, вивозячи капітали за кордон до зниження податкового навантаження, СПД порушували податкове, банківське та інше законодавство. Усвідомлюючи це, СПД можуть утримуватись від повернення капіталу в Україну. Амністія цих порушень може сприяти поверненню капіталів з-за кордону, однак лише за умови попереднього усунення кумулятивності із системи оподаткування, зниження надмірного податкового тиску і зняття таким чином детермінант, що виштовхують підприємницьку діяльність у тінь, а отримані в тіні капітали до відтоку за кордон.

Так можна стисло окреслити етимологічні основи формування термінів, понять, дефініцій взагалі та у сфері тіньових відносин, зокрема. Відобразити міжгалузевий діапазон, зміст і структуру тіньових відносин, причини та умови тінізації та методологічні передумови детінізації суспільних відносин можна у такому термінологічному апараті: 1) тіньова економіка; 2) складові елементи тіньової економіки; 3) сектори тіньової економіки; 4) неформальний (свідомо невраховуваний державою) сектор тіньової економіки, що складається із соціально негативних, соціально-нейтральних і соціально-позитивних джерел тіньової економіки; 5) підпільний сектор тіньової економіки (характерний криміногенними джерелами тіньової економіки); 6) джерела тіньової економіки; 7) види джерел тіньової економіки; 8) легальний цивільний оборот; 9) псевдولهгальний цивільний оборот; 10) нелегальний цивільний оборот; 11) тіньовий валовий оборот; 12) національний тіньовий валовий оборот; 13) еміграційний тіньовий валовий оборот; 14) сукупний тіньовий валовий оборот; 15) тіньові доходи; 16) тіньові капітали; 17) національний тіньовий капітал; 18) еміграційний тіньовий капітал; 19) сукупний національний тіньовий капітал; 20) тіньова власність; 21) відтворення тіньових капіталів; 22) акумуляція тіньових капіталів; 23) відмивання тіньових капіталів; 24) намівання тіньових капіталів; 25) легалізація тіньових капіталів; 26) очищений дохід від тіньової складової тіньових капіталів; 27) відтворений додатковий фіктивний дохід; 28) реальні кошти незаконного походження; 29) фіктивні кошти; 30) кошти протиправного походження; 31) очищені кошти; 32) додаткові фіктивні кошти; 33) ресурси незаконного походження; 34) фіктивні ресурси; 35) сукупні кошти протиправного походження; 36) тіньові грошові кошти; 37) фіктивні грошові кошти; 38) підроблені гроші; 39) підроблені цінні папери; 40) фіктивні цінні папери; 41) тіньовий прибуток; 42) тіньові матеріальні витрати; 43) види тіньових матеріальних витрат; 44) приховані матеріальні витрати; 45) враховані й одночасно тіньові матеріальні витрати; 46) фіктивні тіньові матеріальні витрати; 47) тінізація суспільних та економічних відносин; 48) криміногенна тінізація суспільних та економічних відносин; 49) детінізація економічних відносин; 50) декорупціонізація економічних відносин; 51) деофшоризація міграційних капіталів; 52) криміногенні але некриміналізовані суспільно небезпечні діяння; 51) безпідставно декриміналізовані суспільно-небезпечні діяння; 52) криміногенні прояви; 53) криміногенні процеси; 53) криміногенний потенціал; 54) індекс криміногенного потенціалу; 55) економіко-кримінологічний моніторинг криміногенних тіньових відносин; 56) економічні злочини; 57) злочини у сфері економіки; 58) елементи змісту поняття “Економічний злочин”; 59) економічна злочинність; 60) система економічних злочинів.

Зважаючи на поширеність, високотехнологічну насиченість і складність відзначеного термінологічного апарату, а відповідно, досить великі обсяги матеріалу для однієї статті, понятійне визначення й розкриття змісту тіньових процесів, відображених у наведених вище термінах, буде здійснено в наступній публікації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Нечволод Л.І. Сучасний словник іншомовних слів / Л.І. Нечволод. – Харків : Торсінг плюс, 2007. – 768 с.
2. Велика Радянська енциклопедія. – Друге видання, т. 42. – М, 1956. – С. 302–304.
3. Велика Радянська енциклопедія. – Друге видання, т. 34. – М. – 1955. – С. 655.
4. Попович В.М. Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки : монографія / В.М. Попович. – Ірпінь : НВЦ АДПСУ, 2001. – 524 с.
5. Попович В.М. Тіньова економіка як предмет економічної кримінології : монографія / В.М. Попович. – К. Правові джерела, 1998. – 447 с.
6. Про заходи щодо легалізації фізичними особами доходів, з яких не сплачено податки : Указ Президента України № 552/ 2000 від 31 березня 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/552/2000> ; Про додаткові заходи щодо легалізації тіньових доходів : Указ Президента України від 19 липня 2001 р.
7. Указ Президента України №1001/ 2011 “Про заходи щодо підвищення рівня легалізації тіньової економіки”.
8. Про Державну програму детінізації економіки / В.М. Попович // Брошура ; Академія ДПС України. – Ірпінь, 2000. – 49 с.
9. Про систему валютного регулювання та валютного контролю : Декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 17 ; Про невідкладні заходи щодо посилення валютного контролю : Указ Президента України від 8 липня 1993 р. // Урядовий кур’єр. – 1993. – 19 липня.
10. Про додаткові заходи щодо вдосконалення валютного регулювання : Указ Президента України від 2 листопада 1993р. // Урядовий кур’єр. – 1993. – 17 листопада.
11. Про вдосконалення валютного регулювання : Указ Президента України від 22 серпня 1994 р. // Урядовий кур’єр. – 1994. – 30 серпня.
12. Про невідкладні заходи щодо повернення в Україну валютних цінностей, що незаконно знаходяться за її межами : Указ Президента України від 18 червня 1994 р. // Урядовий кур’єр. – 1994. – 29 липня.
13. Попович В.М. Терминаторы валютного регулирования / В.М. Попович // Бизнес. – 1995. – № 7. – 7 марта. – С. 1, 37.
14. Попович В.М. Ще раз про вдосконалення механізму повернення валютної виручки з-за кордону (стан правового регулювання питань повноти і своєчасності розрахунків за експортно-імпортними операціями) / В.М. Попович // Закон і бізнес. – 1995. – № 7.

Отримано 17.11.2016

В.В. Ткаченко,
доктор історичних наук, професор
О.Ю. Кирієнко,
кандидат історичних наук

КРИМІНАЛЬНА ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ ЦЕНЗУРИ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ

У статті розглянуто особливості адміністративної та кримінальної відповідальності в Російській імперії впродовж другої половини XIX – на початку XX ст., яка наставала у разі порушення цензурних норм. З'ясовано, що розроблене законодавство у цій сфері було достатньо універсальним і чітким, що унеможливило позаправове переслідування включених у видавничий процес фізичних і юридичних осіб.

Ключові слова: цензура, юридична відповідальність, Російська імперія, штраф, адміністративний арешт, ув'язнення.

В статье рассмотрены особенности административной и уголовной ответственности в Российской империи (вторая половина XIX – начало XX вв.) за нарушение цензурных норм. Выяснено, что разработанное законодательство в этой сфере было достаточно универсальным и четким, что делало невозможным преследование вовлеченных в издательский процесс физических и юридических лиц вне правового поля.

Ключевые слова: цензура, юридическая ответственность, Российская империя, штраф, административный арест, заключение в тюрьме.

The features of administrative and criminal liability in the Russian Empire for violation of censorship rules during the second half of XIX– early XX century are considered. It was found that a developed legislation in this sphere was quite universal and clear, making it impossible for the persecution of individuals and entities included in the publishing process outside the legal field.

Keywords: censorship, legal liability, Russian Empire, fine, administrative arrest, imprisonment.

Інститут цензури в Російській імперії був одним з елементів управління багатонаціональною державою, механізмом підтримки непорушності політичного, соціально-економічного, морального укладу.

Історія системної діяльності органів цензури в імперії Романових налічувала майже двісті років. Були представлені практично всі її види: загальна цивільна цензура (внутрішня, іноземна), військова, духовна, театральна, поштова, придворна (Міністерства імператорського двору). Відповідно до вимог і викликів часу різні види цензури трансформувалися, апарати їх структурних підрозділів ускладнювалися, удосконалювалася законодавча база, більш витонченими ставали механізми роботи цензорів.

У суспільстві часто побутує думка, що цензура у Російській імперії була надзорською, а порушників цензурних норм чекали тривалі тюремні терміни та навіть каторга. Частково такий стереотип був сформований радянською істо-

ріографією, яка була причетна до формування такого хибного сприйняття історичної дійсності. Ситуацію можна пояснити тим, що будівництво ідеології нового “безкласового суспільства” відбувалося у тому числі за рахунок критики системи соціально-політичного та економічного устрою царських часів, спотвореного трактування соціокультурних процесів та явищ. Незважаючи на те, що в СРСР існувала власна цензура у вигляді всемогутнього Головліту, влада докладала максимум зусиль аби поверхневими та заідеологізованими історичними дослідженнями було створено занадто демонічний образ царської цензури, яка душила будь-які паростки вільної думки та самосвідомості трудящих, відправляла вільнодумців до місць позбавлення волі.

Метою цієї статті є спроба об’єктивного розгляду ситуації з кримінальною та адміністративно-правовою відповідальністю осіб, які порушили відповідні приписи цензурного законодавства. Для цього нами використано матеріали законодавства Російської імперії, спогади сучасників (цензорів та публіцистів, редакторів), деякі архівні матеріали з діловодства цензурних установ.

Особливості юридичної відповідальності за порушення норм цензурного законодавства розглядалися істориками цензурного права дорадянської доби – К. Арсеньєвим [4], Н. Енгельгардом [16], М. Лемке [6], В. Розенбергом [11]; сучасними вітчизняними – Н. Щербак [14, 15] та зарубіжними – Т. Полусмак [10] дослідниками. Однак у повній мірі ця проблематика залишилася не розкритою.

У Російській імперії за формою цензурного контролю цензура поділялася на *попередню* та *каральну* (або подальшу, наступну). Попередня цензура передбачала перегляд спеціально уповноваженою інституцією друкованих видань, театральних вистав, кінофільмів, картин та фотографічних зображень тощо до їх оприлюднення та поширення у суспільстві. Каральна полягала в оцінці вже опублікованих видань, поставлених п’єс і т. д. відповідно до цензурно-правового поля. У разі порушень цензурних вимог залежно від їх тяжкості вживалися обмежувально-заборонні заходи (арешт та вилучення видання, обмеження показу фільму чи вистави), а для відповідальних юридичних та фізичних осіб могла настати адміністративна або навіть кримінальна відповідальність.

Основні підвалини у цензурному законодавстві Російської імперії та відповідні санкційні норми щодо його порушення склалися у ході цензурної реформи 1860-х рр. XIX ст. Вітчизняна дослідниця Н. Щербак виділяє кілька етапів цензурної реформи: 1860 р. – початок реформування – зосередження нагляду за друком і діяльністю місцевих відповідних органів у Головному управлінні цензури; 1862 р. – розподіл цензурних функцій між міністерствами внутрішніх справ та освіти; 1865 р. – набуття чинності “Тимчасовими правилами про цензуру та друк від 6 квітня 1865 р.”, передача цензури цілком і повністю до Міністерства внутрішніх справ. Щодо останнього нормативно-правового акта Н. Щербак зазначає, що він не став цензурним статутом, а лише реорганізував існуючу та вже вибудовану структуру цензурних органів у центрі й на місцях. 1870–1880-ті рр. дослідниця вважає періодом вихолощення цензурної реформи, вдосконалення певних юридичних норм, оптимізації процедур процесуального розгляду справ про порушення цензурного законодавства у суді. Загальна ж її оцінка зводиться до констатації факту, що реформа мала суперечливий характер, а на її згортання вплинуло вбивство імператора Олександра II [13].

Згідно з чинним на початок Першої світової війни “Статутом про цензуру і друк” загальна цензура належала до компетенції Міністерства внутрішніх справ. Таке підпорядкування з початку 1860-х рр. залишалося незмінним до самої дати ліквідації загальної цензури у часи Тимчасового уряду.

Здійснення контрольно-превентивних, наглядових і каральних функцій щодо друкованих видань та масових видовищ (театральних вистав, концертів, синематографічних показів) відповідно до імперського законодавства здійснювала доволі чітка і водночас розгалужена система цензурних органів. Головне управління у справах друку (ГУД) координувало діяльність усіх регіональних чи місцевих органів загальної цензури та вважалось окремим структурним підрозділом при МВС. ГУД виробляло як власні інструктивно-розпорядчі документи (циркуляри, приписи, інструкції), так і втілювало у практику постанови Ради міністрів, розпорядження міністра внутрішніх справ, інших органів виконавчої влади [9, с. 3339–3340].

Внутрішню та іноземну цензури на місцях протягом 1865–1903 рр. здійснювали цензурні комітети, окремі цензори з внутрішньої та іноземної цензур. Так, упродовж названого періоду у містах Санкт-Петербурзі, Москві, Варшаві, Тифлісі діяли цензурні комітети; у містах Вільно, Владивостоці, Казані, Києві, Лодзі, Мітаві, Нижньому Новгороді, Ревелі, Ростові-на-Дону, Саратові, Томську, Харкові здійснення цензурних функцій покладалось на окремих цензорів із внутрішньої цензури [8, с. 187].

Цензуру іноземної літератури та іншої друкованої продукції, що надходила до Росії з-за кордону, здійснював Центральний комітет цензури іноземної в Санкт-Петербурзі (підпорядкований ГУД), Комітети іноземної цензури в містах Ризі, Москві, Одесі, Вільно, Ревелі; в інших містах, серед них і у Києві, такі функції покладалися на окремих цензорів з іноземної літератури [8, с. 187]. Подальший розвиток видавничої справи, журналістики, збільшення кількості літературних видань зумовили у 1903 р. розширення мережі цензурних органів на місцях. Так, у Владивостоці, Катеринославі, Нижньому Новгороді, Ростові-на-Дону, Саратові, Томську було запроваджено цензурні установи – канцелярії окремих цензорів [9, с. 3339].

Порушення законів про цензуру та друк передбачало адміністративну й кримінальну відповідальність, які кваліфікувались в “Уложенні про покарання” як злочини і проступки проти “суспільного благоустрою та благополуччя” (Розділ VIII Глава 5 “Про порушення постанов щодо друку”) [9, с. 3682]. Норми названої частини “Уложення...” визначали покарання як для цензорів (інших посадових осіб), так і видавців, авторів, редакторів, книгорозповсюджувачів (загалом усіх причетних до творення і розповсюдження друкованого видання або іншого інформаційного контенту). Покарання за проступки цензорів пов’язані з порушенням цензурних правил регламентувалися статтями 1004–1007. Здебільшого за певну халатність чи недогляд у роботі з друкованими виданнями, рукописами на цензора (в залежності в змісту інформації, яку він пропустив, одиничного чи повторного випадку) чекало дисциплінарне покарання у формі догани, рідше – звільнення з роботи із заборобою займати подібну посаду у майбутньому. Однак, якщо цензор умисно пропустив до друку твір чи статтю, в якій ганьбилися верховна влада чи перші особи Російської імперії, він підлягав арешту терміном до трьох місяців [9, с. 3682]. Разом із цим злий умисел було досить важко довести, тому порушення з боку цензорів в абсолютній більшості списувалися на помилку і завершувалися дисциплінарними стягненнями [12]. На наше переконання, досить м’які покарання за порушення професійних обов’язків імперських цензорів дозволяли їм вступати в корупційно-договірні зв’язки з редакторами та видавцями, використовувати своє службове становище для незаконної наживи. У спогадах тодішніх публіцистів проводилася думка, що кожне серйозне періодичне видання мало свого покровителя в цензурній системі, так званого “прикормленого” цензора. Редактор педагогічного

журналу “Журнал для воспитания” Олександр Чуміков так описує ситуацію з цензурою: “Прикрим було те, що цензорське ставлення не було однаковим до всіх журналістів та видань. Те, що сьогодні не пропусалося в соціально-педагогічному журналі, який читає невелике коло освічених людей, наступного дня могло з’явитися в одному з товстих журналів, який мав багатотисячний наклад і величезну читацьку аудиторію. Так, наприклад, відома повість Чернишевського “Что делать?”, в якій радикально переглядалися погляди щодо існуючих засад виховання і моралі, була допущена, а нарис про семінарське виховання “Вуком” Пом’яловського в моєму журналі зміг бути надрукований лише в кастрованому вигляді. Адже у “Современника” цензор Б. – своя людина у хлібосольного редактора. У мене ж немає достатньо сил, вмінь, засобів для подібного “*captatio benevolentiae*” (лат. сприяння) [12, с. 46]”.

Значно суворіші покарання передбачалися винним особам, що незаконно займалися книговидаванням чи утримували не зареєстровану в установленому порядку друкарню. Санкції статей 1008–1013 за відкриття підпільної чи вчасно не зареєстрованої друкарні, яка теж кваліфікувалась як підпільна, передбачали покарання у вигляді штрафу у 300 рублів та арешт власника терміном до трьох місяців або ув’язнення від двох до восьми місяців. Навіть за неповідомлення про будь-які зміни в кількості друкарських верстатів, за незаконне видання книг, за випуск періодичних видань без зазначення їхньої кількості, за відсутність відмітки про цензурний дозвіл або будь-яких інших реквізитів – передбачалось покарання від різних сум штрафів до тюремного ув’язнення відповідального редактора чи видавця [9, с. 3683–3686]. Найтяжче покарання щодо винних осіб-видавців, які вказували на друкованій продукції неправдиву інформацію про цензурний дозвіл, вихідні дані друкарні тощо, передбачалося статтею 1014: тюремне ув’язнення терміном від двох місяців до одного року і чотирьох місяців [9, с. 3686].

В “Уложенні...” законотворці намагалися врахувати більшість аспектів видавничої та книгорозповсюджувальної діяльності і тим самим передбачити покарання за відсутність обліку, постійного контролю за переліком поширюваних друкованих видань. Так, за продаж без відповідного обліку і реєстрації друкарського обладнання, відкриття без реєстрації книжкового магазину, газетної розкладки, кабінету для читання винні особи штрафувалися на суми від 25 до 150 рублів. Досить специфічною була норма статті 1019. Відповідно до неї за зберігання, продаж, поширення видань, які були заборонені цензурою та внесені до відповідних каталогів-покажчиків, передбачався штраф у 250 рублів. Тобто кожен власник закладу, який торгував чи поширював друковану продукцію, мав постійно слідувати за виходом названих каталогів-покажчиків, оприлюдненими розпорядженнями й оголошеннями поліції щодо друкованих видань, звіряти назви заборонених книжок і номерів (випусків) журналів (газет) з тими, що зберігалися чи продавалися у нього. Щоправда було застереження: якщо книга (номер журналу/газети) була спочатку дозволена, а потім внесена до заборонних списків і власник не встиг ознайомитися з рішенням цензури щодо неї у визначений по його оприлюдненню термін, то він звільнявся від будь-якої відповідальності [9, с. 3687].

За торгівлю друкованою продукцією, яка не пройшла у встановленому порядку попереднього цензурного розгляду, передбачалися як безповоротна конфіскація продукції та грошові штрафи (1-й раз – 50 руб.; 2-й раз – 100 руб.; 3-й – 200 руб.), так і можливість закриття закладу на невизначений період. Для відновлення його функціонування необхідно було заново проходити процедуру перереєстрації [9, с. 3687].

Для завезеної з-за кордону літератури визначався тримісячний термін її представлення на розгляд до установ цензури іноземної. У разі порушення цієї вимоги на книгорозповсюджувача чекав солідний штраф: по 7,5 рублів за кожен одиницю видання, яке не містило недопустимого з огляду на цензурні вимоги змісту, та по 50 рублів – за одиницю видання зі “шкідливим” змістом (ст. 1022) [9, с. 3687].

Статтями 1024–1028 визначалися покарання за друк будь-яких матеріалів без попереднього цензурного дозволу. За таке порушення передбачався штраф до 300 рублів та арешт винної особи на три місяці. Названі статті враховували і такі тонкощі друкарської справи, як ненавмисна помилка наборщика тексту, самовільні зміни чи доповнення до тексту, зроблені технічними працівниками друкарні, виконання ними додаткових, не облікованих друкарських робіт тощо. У такій ситуації каралися у першу чергу безпосередні винуватці, а власники друкарень штрафувалися за кожний такий недогляд. В окремих випадках могло ухвалюватися рішення про призупинення діяльності чи взагалі закриття друкарні [9, с. 3687].

Покарання за порушення цензурних норм періодичними виданнями визначалися у статтях 1029–1040. Як і у випадку з друкарнями про будь-які зміни у назві, тиражі, складі редакції періодичного видання відповідальні особи мали повідомляти цензурні органи. За несвоєчасне здійснення цих приписів передбачалися адміністративні штрафи. За розміщення у періодичних виданнях матеріалів, які повністю або частково не пройшли попередню цензуру, винні особи так само каралися грошовими штрафами, арештом або ув'язненням на різні терміни (максимальний – вісім місяців). Найбільш жорстокі покарання – ув'язнення від восьми місяців до одного року і чотирьох місяців “застосовувалися до винних осіб, які закликали у періодичних виданнях до страйків на залізниці або інших підприємствах, установах, порушення стабільної діяльності яких могло нашкодити державній безпеці, створювати передумови суспільного лиха [9, с. 3687].

За критику в пресі уряду, урядових розпоряджень, результатів роботи вищих посадовців винні особи (здебільшого редактори, власники періодичних видань) каралися ув'язненням від двох до восьми місяців або арештом до трьох місяців (ст. 1034 п. 1–2) [9, с. 3687–3688].

Застереження щодо недопущення розголошення через періодичні видання військової та державної таємниці містила частина 4 статті 1034 “Уложення про покарання”, згідно з якою той, кого буде визнано винним у поширенні через періодичні видання інформації щодо зовнішньої безпеки Росії, її збройних сил, у супереччя процедурно винесеній забороні каратиметься ув'язненням строком від двох років і восьми місяців до чотирьох років [7, с. 1101].

Суворі покарання були визначені у статті 281/1 “Уложення про покарання” для осіб, які розголошували неправдиву інформацію про діяльність військових відомств та їх посадовців: “Винний у публічному розголошенні або поширенні неправдивої інформації про діяльність державної установи чи посадової особи, війська чи військової частини, що викликає вороже ставлення населення до них, карається взяттям під варту не більше як на три місяці, або грошовим стягненням не більше ніж 300 рублів, чи підлягає тюремному ув'язненню строком від двох до восьми місяців. Якщо вказані дії спровокували вияви народного невдоволення або протидію владі, чи заворушення у військових частинах, то їх винуватець карається тюремним ув'язненням строком від двох місяців до одного року і чотирьох місяців [9, с. 3467]”.

У 1912 р. норми кримінального права щодо порушення військової таємниці пресою були доповнені положеннями закону “Про зміну діючих законів про

державну зраду через шпигунство у мирний час”, ухваленого 5 липня 1912 р. На основі цього закону були внесені зміни до глави IV “Про державну зраду” “Кримінального уложення”. Так, у статті 111/1 констатувалося: “Винний у публікації, розголошенні чи повідомленні іншій особі в інтересах іншої держави, не маючи відповідних повноважень: 1) інформації, що заборонена до оприлюднення або про предмети, пов’язані із зовнішньою безпекою Росії або її збройних сил, або укріплень оборонного характеру, 2) плану, креслення, малюнка чи іншого виду зображення або опису російського укріплення, певного району чи незабудованого простору між мурами фортець оборонного характеру, військового корабля чи будь-якої іншої споруди оборонного призначення, або документа про мобілізацію, або будь-яких інших розпоряджень на випадок воєнних дій, карається відповідно до п. 1 цієї статті – каторжними роботами до восьми років, у випадку до п. 2 – строковою каторгою [9, с. 1101]”.

Важливо зазначити, що в “Уложенні...” регламентувалися не тільки питання, пов’язані із порушенням цензурних вимог, що зачіпали інтереси влади, але й був ряд норм, пов’язаних із захистом честі і гідності, ділової репутації фізичних та юридичних осіб. Відповідно до статті 1039 за розголошення у друкованих виданнях інформації, яка зашкодила діловій репутації, порушила честь і гідність фізичної, посадової особи або установи, організації визначалося покарання у формі штрафу до 500 рублів та ув’язнення терміном від двох місяців до одного року і чотирьох місяців. Однак, у ході судової тяжби передбачалася можливість підсудного довести справедливості наведеної дискредитуючої інформації. У випадку достатності аргументів, звинувачення за наклеп перекваліфіковувалося і вступала у дію стаття 1040 [9, с. 3688]. Відповідно до неї винна особа, яка опублікувала образливу для фізичної або юридичної особи інформацію без вказування конкретних фактів її справедливості, достовірності каралася штрафом до 300 рублів або арештом на термін від семи днів до трьох місяців [9, с. 3688].

Справи, пов’язані з порушенням цензурних норм, розглядалися в суді за загальним законом про порядок ведення судових слухань. Проте, як зазначає відомий тогочасний адвокат К. Арсеньєв, який неодноразово виступав на захисті видавців та авторів, багато в чому хід справи залежав від рівня професійності захисника, а саме судові провадження щодо кримінальної відповідальності за порушення цензурних норм було недосконалим та суперечливим. Із сотень таких справ, лише в одиничних кримінальних провадженнях суд ухвалював обвинувальний вирок [4, с. 66–67].

Наступні етапи реформування цензурного законодавства у Російській імперії були пов’язані з суспільно-політичними катаклізмами, що їх переживало самодержавство всередині країни (Перша російська революція 1905–1907 рр.), та зовнішньополітичними чинниками (російсько-японська війна 1904–1905 рр. та Велика війна 1914–1918 рр.).

17 жовтня 1905 р. в умовах наростання суспільно-політичної кризи імператор Микола II підписав маніфест “Про удосконалення Державного устрою”, який змінив життя в Російській імперії. Населенню було обіцяно громадянські свободи і, зокрема, свободу преси [3, арк. 1]. Маніфест став основою для вироблення нових “Тимчасових правил про періодичні видання” (рос. “Временных правил о печати”), які набули чинності 24 листопада 1905 р. [5, с. 189]. Відповідно до їхнього змісту попередня цензура на більшість друкованої періодичної продукції скасовувалася, а покарання на редакторів і видавців могли бути накладені лише в судовому порядку. Однак нові можливості періодичної преси, пов’язані з відміною попередньої цензури, нівелювалися рядом наступних таємних розпоряджень.

Так, 26 листопада 1905 р. МВС своєю інструкцією рекомендувало губернаторам, щоб усі місцеві цензори пильно наглядали за періодичними виданнями й у разі виявлення будь-яких порушень цензурного законодавства розпочинали судове переслідування проти редакцій цих видань. У грудні 1905 р. міністр внутрішніх справ О. Булігін інструктував губернаторів у секретній телеграмі: “У випадках наявної у періодичних виданнях брутальної неповаги щодо верховної влади, прямих закликів до революції чи до інших тяжких злочинних діянь, необхідно звертатися до прокурора з вимогою призупинити діяльність періодичного видання у судовому порядку на основі нових правил. У місцевостях, де оголошено надзвичайний стан, у перелічених випадках необхідно закривати друкарні й заарештовувати винних осіб, застосовуючи як запобіжний захід адміністративну висилку [5, с. 190]”.

Починаючи з 1906 р., влада відновлює дію заборонних цензурних норм, вносячи зміни до основного кодифікаційного нормативно-правового акта, що врегульовував загальні правові питання діяльності цензурних органів у Російській імперії, зокрема до “Статуту про цензуру та друк 1882 р.”, значно посилюючи їх. Так, відповідно до окремих статей “Доповнень тимчасових правил щодо періодичних видань” від 18 березня 1906 р. та “Тимчасових правил про неперіодичні видання” від 26 квітня 1906 р. збільшувалися розміри штрафу за порушення періодичними виданнями норм цензури з 300 до 3000 рублів; відновлювалася попередня цензура на журнальні та газетні ілюстрації (що не могло не вплинути на сатиричні журнали). До кримінального законодавства також вносились зміни: стаття 129 “Кримінального уложення” доповнювалася пунктом 6 – “за розпалювання ворожнечі між класами”, – за яким щодо винних осіб застосовувалися не лише великі штрафи, а й позбавлення волі [15, с. 60].

У зв’язку зі змінами в цензурному законодавстві 1905–1906 рр. відбулися певні зміни у складі місцевих органів загальної цензури. Так, цензурні комітети було реформовано в комітети у справах друку (Санкт-Петербург, Москва, Варшава, Тифлісі), у містах Києві (1906), Казані (1907), Одесі (1909), Ризі (1915) замість канцелярій окремих цензорів було створено тимчасові комітети у справах друку, у решті міст канцелярії окремих цензорів реорганізовувались в інспекції у справах друку [9, с. 3339].

З початком Першої світової війни на території Російської імперії було запроваджено військову цензуру, яка регламентувалася “Тимчасовим положенням про військову цензуру” від 20 липня 1914 р.¹ Відповідно до названого нормативно-правового акту військова цензура встановлювалася у повному об’ємі або частково. Перший тип військової цензури запроваджувалася лише на територіях, де безпосередньо проходили воєнні дії або був оголошений воєнний стан (так званий театр військових дій), та здійснювався військово-цензурними органами, підпорядкованими штабу армій фронту. Їхні функціональні обов’язки передбачали: 1) попереднє цензурування друкованих творів, естампів малюнків, фотографічних знімків, текстів публічних виступів та лекцій; 2) перлюстрація внутрішньої та міжнародної поштово-телеграфної кореспонденції [1, арк. 167].

Часткова військова цензура вводилась на решті території Російської імперії і передбачала перлюстрацію міжнародної поштово-телеграфної кореспонденції і тільки в окремих випадках внутрішньої. Здійснення цензурних функцій було покладено на Головну військово-цензурну комісію, на місцеві військово-цензурні комісії при штабах військових округів [1, арк. 167–168]. На територіях України, що до початку Першої світової війни перебували у складі Російської імперії,

¹ Дату подано за старим стилем.

військова цензура у повному об'ємі була запроваджена у Волинській, Київській, Подільській, деяких повітах Чернігівської та Полтавської губерній [2, арк. 4].

Відповідальність за порушення військово-цензурних норм регламентувалася главою VIII (“Про відповідальність за порушення норм військової цензури на театрі військових дій” (ст. 66–77) “Тимчасового положення про військову цензуру”. Покарання та матеріальні стягнення призначалися “за распространение сведений в докладах не содержащихся в разрешенных военной цензурой текстах”, “за помещение в повременное издание сведений или изображений вопреки воспрещению военной цензуры”, “за помещение в повременное издание сведений или изображений без разрешения военной цензуры”, “за опубликование без разрешения военной цензуры в неповременных изданиях всяких сведений касающихся внешней безопасности России или ее вооруженных сил или сооружений предназначенных для обороны”. Покарання та стягнення за порушення норм військової цензури диференціювалися за такими принципами: 1) характер видання (періодичне чи неперіодичне); 2) ступінь таємності та військово-стратегічної важливості розголошеної інформації; 3) перше це чи повторне порушення військово-цензурних норм. Відповідно до статей 72 та 73 стягнення та покарання за порушення військово-цензурних норм у періодичному виданні накладалися на головного редактора, у неперіодичному – на автора, видавця. У такій колективній відповідальності статтею 74 визначали також пом'якшувальні обставини, які частково або повністю знімали вину з відповідальних осіб. Наприклад, з автора знімали обвинувачення, якщо він доведе факт самовільного внесення видавництвом змін та доповнень до тексту рукопису вже після його перегляду відповідним військово-цензурним органом.

Статті 75 та 76 стосувалися книгорозповсюджувачів, які працювали на територіях, де діяла військова цензура у повному об'ємі. Так, за поширення ними періодичних та неперіодичних видань, що були видані на територіях з дією часткової військової цензури без відповідного військово-цензурного розгляду, передбачали покарання у вигляді штрафу та тюремного ув'язнення. Міра покарання також враховувала: 1) характер видання (періодичне чи неперіодичне); 2) ступінь таємності та військово-стратегічної важливості розголошеної інформації; 3) перше чи повторне порушення військово-цензурних норм [1, арк. 176].

Статті 78–80 визначали як органи, на які покладались повноваження щодо застосування карних санкцій до порушників військово-цензурних норм, так і процедуру провадження справ щодо цих порушень. Порушувати справи проти винних осіб мали штаби армій, флоту і військових округів, а право накладати покарання надавалося командуванню армії чи флоту (на територіях, не підпорядкованих їм, – головним начальникам військових округів) [1, арк. 176 зв.].

Окремі норми-санкції військової цензури у частині відповідальності за їх порушення були кодифіковані у чинне кримінальне законодавство Російської імперії іменним імператорським указом від 20 липня 1914 р. “Уложення про покарання кримінальні та виправні” в частині злочинів проти громадського устрою та добробуту було доповнено статтею 275/2 (передбачала покарання від двох до восьми місяців за публічне розголошення у промовах, через засоби масової інформації в період оголошення мобілізації або під час війни відомостей щодо зовнішньої безпеки Росії, її озброєння, військових укріплень) та статтею 1012/4 (в якій зазначалося, що для осіб, які не подали під час мобілізації або під час війни встановленої кількості екземплярів періодичних та неперіодичних видань до органів військової цензури, встановлено штраф у розмірі від 50 до 500 рублів) [1, арк. 165]. Кодифікація цих норм давала змогу в умовах як Першої світової

війни, так і в разі майбутніх воєнних конфліктів притягати за порушення до відповідальності редакторів та власників друкарень незалежно від установленої на конкретній території повної чи часткової військової цензури.

Процедуру оскарження рішень і дій військово-цензурних органів регулювала глава IX “Про оскарження дій, розпоряджень і ухвал військово-цензурних органів і про порядок виконання їхніх ухвал”. Згідно зі ст. 82 скарги слід подавати у триденний строк із дня оголошення того чи іншого рішення. На театрі військових дій скарги мали подавати командувачам армій або головним начальникам військових округів. Право відмінити рішення командувачів армій та начальників військових округів було надане головнокомандувачу арміями фронту.

Отже, в законодавстві Російської імперії досить чітко було описано характер адміністративної і кримінальної відповідальності за порушення цензурних норм. Покарання за їх порушення були достатньо суворими, але у той же час достатньо чітке і ретельно розроблене законодавство у цій сфері фактично унеможливило позаправове переслідування включених у видавничий процес фізичних і юридичних осіб. Серйозні штрафи та кримінальна відповідальність, після відповідного судового розгляду, могли застосовуватися щодо осіб, які без відповідної аргументації і фактологічного підтвердження критикували у друкованих виданнях існуючий режим, політику уряду, результати діяльності вищих посадовців. За революційні, антидержавні заклики у друкованих виданнях, підпільну видавничу діяльність винні особи могли отримати максимальний термін ув'язнення – один рік і чотири місяці. Тобто з огляду на можливі суспільно-політичні наслідки таких дій покарання у порівнянні з іншими видами правопорушень виглядало не надто жорстоким. Єдине, за що порушник цензурного законодавства міг отримати тривалий тюремний термін та навіть каторжні роботи – це розголошення у друкованих виданнях інформації, що становила військову та державну таємницю. Тому можна констатувати, що утверджений радянською історіографією стереотип про надзвичайну жорстокість цензурного режиму та тотальні ув'язнення і каторжні роботи вільнодумців є перебільшенням, а точніше не відповідає тогочасним реаліям.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Центральний державний історичний архів України у м. Києві, ф. 442, оп. 864. – Спр. 296.
2. Центральний державний історичний архів України у м. Києві, ф. 295, оп. 1. – Спр. 485.
3. Центральний державний історичний архів України у м. Києві, ф. 1680, оп. 1. – Спр. 102, арк. 1.
4. *Арсеньев К.К.* Законодательство о печати / К.К. Арсеньев. – СПб. : Типо-литография Ф. Вайсберга и П. Гершунина, 1903. – 264 с.
5. *Жирков Г.В.* История цензуры в России XIX–XX вв. : Учеб. пособие для студентов высших учебных заведений / Г.В. Жирков – М. : Аспект Пресс, 2001. – 368 с.
6. *Лемке М.К.* Эпоха цензурных реформ 1859–1865 гг. / . – С-Петербург : Типо-литография “Герольд”, 1904. – 515 с.
7. Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. – Т. XXXII. – 1912 год. Отделение I. – Пг., 1915. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.runivers.ru/lib/book3139/10026/>.
8. Полный свод законов Российской империи. Т. XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nlr.ru/e-res/law_r/content.html.
9. Полный свод законов Российской империи. Все 16 томов со всеми относящимися к ним Положениями и с дополнениями, узаконенными по 1 ноября 1910 года. В 2-х книгах под ред. А.А. Добровольского // Сост. А.А. Саатчиан. – Книга 2. – Т. VIII–XVI. – СПб., 1911.
10. *Полусмак Т.Л.* Цензурное законодательство дореволюционной России : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Т. Л. Полусмак. – Н. Новгород, 2003. – 194 с.
11. *Розенберг В.Н.* Русская печать и цензура в прошлом и настоящем / В.Н. Розенберг, В.Е. Якушкин – М., 1905. – 137 с.
12. Цензура в России в конце XIX – начале XX века : Сб. воспоминаний / Российская национальная библиотека / М.А. Бенина [ред., сост., авт. вступ. ст., примеч. и указ. Н.Г. Патрушева] – СПб.: “Дмитрий Буланин”, 2003. – 364 с.

13. *Щербак Н.М.* Цензурна реформа в Російській імперії у системі буржуазних перетворень 60–70-х років XIX ст. // Наукові праці історичного факультету Запорізького державного університету. – Запоріжжя, 2008. – Вип. XXIV. – С. 76–79.

14. *Щербак Н.О.* Цензура в системі Міністерства внутрішніх справ Російської імперії (друга половина XIX – поч. XX ст.) / Н.О. Щербак, Н.М. Щербак // Науковий вісник Київського Національного університету внутрішніх справ. – К., 2008. – № 5. – С. 202–209.

15. *Щербак Н.О.* Діяльність цензури в українських губерніях на початку XX ст. / Н.О. Щербак // Історичний журнал. – 2007. – № 6. – С. 58–64.

16. *Энгельгардт Н.А.* Очерк истории русской цензуры в связи с развитием печати, 1703–1903 / Н.А. Энгельгардт. – СПб. : Изд-во А.С. Суворина, 1904. – 389 с.

Отримано 04.11.2016

І.Л. Близнюк,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
О.Ю. Заблоцька,
кандидат юридичних наук,

ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ ПІДРОЗДІЛІВ ДЕПАРТАМЕНТУ ЗАХИСТУ ЕКОНОМІКИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ВИЯВЛЕННЯ ЗЛОЧИНІВ ТА ІНШИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЯКІ ВЧИНЯЮТЬСЯ У ПРОЦЕСІ ВИРОБНИЦТВА ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ РОСЛИН

У статті розкриваються основні чинники, які зумовлюють криміногенні явища на ринку засобів захисту рослин, а також типові способи виробництва підроблених пестицидів та агрохімікатів в Україні. Особлива увага приділяється рекомендаціям працівникам підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України з виявлення кримінальних та інших правопорушень, які вчиняються у процесі виробництва засобів захисту рослин.

Ключові слова: фальсифіковані засоби захисту рослин, пестициди, агрохімікати, фальсифікат, небезпечні речовини, контрабанда контрафактних засобів захисту рослин.

В статье раскрываются основные факторы, обуславливающие криминальные явления на рынке средств защиты растений, а также типичные способы производства поддельных пестицидов и агрохимикатов в Украине. Особое внимание уделяется рекомендациям работникам подразделений Департамента защиты экономики Национальной полиции Украины по выявлению уголовных и иных правонарушений, совершаемых в процессе производства средств защиты растений.

Ключевые слова: фальсифицированные средства защиты растений, пестициды, агрохимикаты, фальсификат, опасные вещества, контрабанда контрафактных средств защиты растений.

Paper describes the main factors causing criminogenic effects on the plant protection market, as well as typical methods of production of counterfeit pesticides and agrochemicals in Ukraine. Particular attention is paid to the recommendations for the unit workers of the Economy Protection Department of the National Police of Ukraine to detect criminal and other offenses committed during production of plant protection facilities.

Keywords: counterfeit plant protection facilities, pesticides, agrochemicals, counterfeit, dangerous substances, smuggling of counterfeit plant protection facilities, active substances in plant protection facilities, small packaged pesticides, pesticide containers, non-standard pesticides and agrochemicals, the form of the plant protection facilities, outdated (unusable) pesticides, adjuncts (additional functional additives) of plant protection facilities, herbicides.

В останні роки все більшу стурбованість викликає проблема розповсюдження фальсифікату у сфері виробництва та обігу засобів захисту рослин (далі – ЗЗР), зокрема пестицидів та агрохімікатів. Вже сьогодні виробництво фальсифікату

ЗЗР виходить на досить професійний рівень. Це вже непоодинокі випадки підпільного виготовлення, а відпрацьована міжнародна система виробництва та збуту ЗЗР.

За оцінками фахівців та оперативними даними правоохоронних органів, близько 20 % усіх пестицидів та агрохімікатів, засобів захисту рослин, що використовуються на внутрішньому ринку України, є підробленими, перепакованими або нелегально імпортованими [1].

Сьогодні в Україні на одиницю оригінального препарату припадає від 50 до 150 одиниць фальсифікату [2]. Зокрема, на 1 т окремих оригінальних засобів захисту рослин припадає аж 150 т фальсифікату [3].

Частка фальсифікату на вітчизняному ринку засобів захисту рослин просто вражає – 30 % усього ринку пестицидів [4].

За оцінкою спеціалістів, сьогодні кожні шість з десяти упаковок засобів захисту рослин – підроблені. При цьому, якщо 30 % із них – явна фальсифікація, то 60 % – містять небезпечні речовини [5]! У прагненні отримати додаткові незаконні прибутки винахідливість шахраїв не має меж.

За останні шість років правоохоронні органи України вилучили сотні тонн підроблених пестицидів. Але часто пестициди підробляють безпосередньо в Україні, а потім незаконно перепродують на “чорному” ринку як у нашій державі, так і в країнах Європейського Союзу.

За оцінками Міністерства аграрної політики та продовольства України, 40 % пестицидів, що імпортуються до України, виготовлені в Китаї, і 20 % із них є підробленими [6]. Водночас близько половини таких виробників можуть виявитись не китайськими компаніями, а взагалі невідомими офшорними юридичними особами. Тому існує потреба у вдосконаленні моніторингу трансграничних процесів з метою попередження контрабандного ввезення підроблених пестицидів до України.

Деякі експерти вважають, що Україна стала основним “перехрестям” каналів поширення підроблених пестицидів до країн Євросоюзу, де, за даними Європолу, торгівля підробленими та нелегальними пестицидами зростає.

Водночас на основі масового поширення виготовлення, обігу та використання фальсифікованих ЗЗР в Україні протидія цим суспільно небезпечним явищами ведеться недостатньо ефективно. У зв’язку з цим, проблеми підвищення ефективності оперативного впливу підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України на протиправну діяльність, що спостерігається у сфері виготовлення та обігу засобів захисту рослин, у тому числі пестицидів і агрохімікатів, набувають сьогодні актуального значення.

Незначна кількість прийнятих судових рішень за порушеними кримінальними провадженнями цієї категорії свідчить про деякі прогалини в законодавстві, які дозволяють винним уникати відповідальності за вчинені кримінальні правопорушення.

Практика показує, що нелегальний бізнес з обороту підроблених ЗЗР добре організований. На території України існують налагоджені схеми поставок контрафактних пестицидів з Південно-Східної Азії в обхід митних, регуляторних та інших державних контролюючих органів, з їх подальшою розфасовкою, перепакуванням та недобросовісним маркуванням. Крім того, зафіксовано трафік підроблених пестицидів з України в Євросоюз та у зворотному напрямку.

Злочинці прикривають свою незаконну діяльність, використовуючи підставні компанії, підробляючи супровідні документи. Найчастіше вони використовують способи роздільної доставки складових частин упаковки та власне підробленого

продукту із захисту рослин. Наприклад, тара, етикетки та пестициди доставляються окремо один від одного, різними контейнерами із різною супровідною документацією. Законослухняні виробники та імпортери ЗЗР ніколи такий спосіб доставки не застосовують.

На сьогодні найбільш розповсюдженими правопорушеннями у сфері обігу ЗЗР є незаконне використання препаратів із захисту рослин із закінченим терміном придатності, виробництво, перепакування та реалізація підроблених пестицидів в Україні та їх поставка на експорт, а також контрабанда контрафактних ЗЗР.

Основними видами підробок ЗЗР є:

- продаж підробок ЗЗР під назвою оригінальних препаратів;
- нелегальне фасування оригінальних продуктів із захисту рослин;
- відсутність діючої речовини в імітації препаративної форми ЗЗР;
- зниження вмісту діючої речовини у ЗЗР;
- продаж замість препарату із захисту рослин невідомих хімічних речовин.

За даними ЄБА, найбільше (до 50 %) підробок ЗЗР спостерігається в партіях дрібнофасованих пестицидів [3]. Тому найчастіше ними користуються невеликі фермери, які закупають отрутохімікати в тарі менше 1 кг або 1 л. Рідше – великі фермерські господарства та агрохолдинги.

Найчастіше підробляють продукцію транснаціональних компаній, які працюють в Україні: BASF, Bayer, Syngenta, Monsanto, DuPont. Як зазначають експерти, крім значного негативного впливу на бренд компанії, що виробляє ЗЗР, прямий збиток може становити близько \$8-10 млн втрачених об'ємів продажу зазначених компаній.

Поряд з цим, також підробляють засоби захисту рослин, які виробляються трьома провідними вітчизняними виробниками – “Черкаською фабрикою агрохімікатів”, ТОВ “НВП “Зоря”, ТОВ “Агро-Дельта Групи”. При цьому спостерігається щорічне зростання частки фальсифікату українських брендів на ринку ЗЗР.

Так, найбільшим виробником засобів захисту рослин в Україні, що випускає понад 100 найменувань продукції найсучасніших препаративних форм ЗЗР, які найчастіше підробляються злочинцями, є “Фабрика агрохімікатів” (місто Черкаси), що входить до складу корпорації “UKRAVIT”.

У світі традиційно найбільший обсяг контрафактних пестицидів виробляють дрібні та середні індійські та китайські підприємства. Так, Китай – основний постачальник фальсифікату ЗЗР. В Україну він потрапляє як в розфасованому вигляді, так і у вигляді окремих хімікатів. Останні нерідко завозяться під кодами будматеріалів або соди. Цехи з розливу та фасування фальсифікату ЗЗР є майже в кожній області України. У кадровому списку таких підпільних заводів – свої постачальники, маркетологи, біологи, хіміки, логісти, бухгалтери: він може складатися з понад 100 осіб.

Отже, відсутність справжніх, зведених статистичних даних щодо внутрішнього виробництва пестицидів, міжвідомчого співробітництва та ефективного нагляду, відсутність ефективно діючої системи збору та знищення тари з-під пестицидів, а також доступність та – іноді – стимулювання імпорту діючих речовин із захисту рослин створюють в Україні умови організації виробництва підроблених пестицидів.

Оперативні працівники підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України в організації своєї роботи з виявлення та документування розповсюдження на агроринку фальсифікованих пестицидів та агрохімікатів стикаються із серйозними труднощами, пов'язаними з недосконалістю законодавчої бази, протиріччями у тлумаченні деяких законів, відсутністю узагальненої правової

та судової практики, а також науково обґрунтованих рекомендацій щодо виявлення та розслідування суспільно небезпечних діянь цієї категорії.

Протидія виробництву, імпорту, торгівлі підробленими, контрафактними та нестандартними пестицидами та агрохімікатами повинна бути комплексом заходів, спрямованих на виявлення шляхів поставок таких пестицидів та агрохімікатів на вітчизняний агроринок; їх незаконного виробництва на заводах або в лабораторіях; відстеження ланцюжків реалізації; вилучення з обігу, а також обов'язкове знешкодження підроблених, контрафактних та нестандартних пестицидів. Ця протидія має бути заснована на розумінні того, що цей незаконний бізнес є частиною міжнародної організованої злочинності, а також має ефективно контролюватися на всіх етапах обігу підроблених пестицидів та агрохімікатів.

Для того, щоб дієво боротися з підробками (фальсифікатами) засобів захисту рослин (пестицидів та агрохімікатів), слід розібратися, що належить до якісних пестицидів та агрохімікатів, а що – до фальсифікату. Так, якісні пестициди та агрохімікати – це препарати з діючою речовиною, дослідженою, запатентованою та зареєстрованою компанією-виробником. Є ще так звані генерики, які також належать до якісних пестицидів та агрохімікатів. Це – пестициди та агрохімікати, виготовлені на основі діючої речовини оригінального продукту із захисту рослин.

У свою чергу, фальсифіковані пестициди та агрохімікати – це підроблені препарати під виглядом оригінального продукту із невідомими компонентами. Нерідко пестициди та агрохімікати можуть нелегально імпортуватися (так званий “сірий імпорт”).

Найрозповсюдженими видами підроблених ЗЗР є:

- фальшиві бренди ЗЗР (як відомо, на ринку достатньо поширений обіг контрафактних ЗЗР¹);
- заборонений тип упаковки пестицидів;
- заборонена препаративна форма ЗЗР.

Оперативним працівникам підрозділів Департаменту захисту економіки Нацполіції України слід звернути увагу на такі типові способи виробництва в Україні підроблених пестицидів:

- продукція із захисту рослин, вироблена з легально імпортованих діючих речовин;
- переклеювання етикетки і перепакування в підроблені контейнери (тару) із-під ЗЗР в Україні;
- повторне використання вживаних контейнерів із-під ЗЗР;
- повернення конфіскованих підроблених пестицидів на ринок після тимчасового зберігання;
- змішування і зниження концентрації заборонених діючих речовин у ЗЗР;
- перепакування застарілих (непридатних) пестицидів та використання інших хімічних речовин у контейнерах під виглядом легальних пестицидів.

Фальсифікована продукція на ринку засобів захисту рослин – це свідомо змінена (підроблена) продукція, яка має приховані властивості, інформація про які є завідомо неповною чи недостовірною. Можна виділити такі показники, за якими слід вирізняти фальсифікат на ринку ЗЗР:

- склад продукту;
- упаковка;
- якість і чистота діючої речовини;
- якість і стабільність формуляцій.

¹ Контрафактними є ЗЗР, на яких незаконно використовується товарний знак або дуже подібне до нього позначення.

На упаковці оригінального засобу захисту рослин обов'язково мають бути зазначені:

- найменування продукції;
- номер ТУ, ГОСТу;
- номер партії;
- маса/вага продукції;
- дата виготовлення;
- термін придатності;
- найменування фірми-виробника ЗЗР;
- поштова адреса фірми-виробника ЗЗР, телефони і факси.

Фальсифіковані пестициди, навіть за наявності діючої речовини, аналогічної тій, що є в оригінальному препараті, містять неперевірені допоміжні речовини (стабілізатори, ад'юванти (додаткові функціональні добавки), барвники тощо) невідомого походження, що можуть формувати непередбачені шкідливі сполуки.

В Україні найбільш розповсюдженим є виробництво контрафактних пестицидів із легально ввезених на митну територію діючих речовин.

Виділяються такі сегменти ринку ЗЗР, де більше всього спостерігається підробок засобів захисту рослин:

- ринок дрібної упаковки ЗЗР – до 50 % [3].
- індустріальний сегмент протруйників насіння.
- гербіциди з класу сульфонілсечовин.

З метою своєчасного виявлення фактів виготовлення або продажу фальсифікованих / контрафактних ЗЗР працівникам підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України необхідно налагодити обмін інформацією з Державною фіскальною службою України та Міністерством екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди) для отримання відомостей про офіційних виробників пестицидів, номенклатуру та обсяги їх річного виробництва та необхідні для цього об'єми поставки імпортової сировини. Цей захід допоможе викрити організовані злочинні угруповання, задіяні у виробництві підроблених пестицидів і, як наслідок, значно знизити обсяг внутрішнього виробництва фальсифікованої / контрафактної продукції (ЗЗР).

Вилучена фальсифікована / контрафактна продукція (ЗЗР) повинна бути перевезена на спеціалізований склад, який має охоронятися, де повинна перебувати весь період досудового розслідування, аж до відправки на знищення.

Особливо слід наголосити на необхідності забезпечення режиму збереження проб та дотримання правил безпеки при роботі з особливо небезпечними ЗЗР. Співробітники правоохоронних органів, які беруть участь у затриманні вантажу з фальсифікованими / контрафактними засобами захисту рослин, повинні пройти відповідний інструктаж і залежно від операції, яка планується, мають бути оснащені індивідуальними засобами захисту.

У випадку підозри щодо наявності у суб'єктів господарювання місць накопичення заборонених і непридатних до використання у сільському господарстві хімічних засобів захисту рослин (далі – ХЗЗР) працівникам підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність у сфері обігу ЗЗР, слід організувати інвентаризацію зазначених місць за допомогою Державної екологічної інспекції України, яка входить до структури Мінприроди, зі складанням відповідного акту інвентаризації.

Інвентаризація місць накопичення непридатних ХЗЗР проводиться на підприємствах, установах, організаціях усіх форм власності, що мають складські

приміщення для зберігання хімічних засобів захисту рослин. Метою інвентаризації є: визначення умов та місць зберігання непридатних ХЗЗР і обсягів негативного впливу їх на довкілля; одержання системної інформації про стан зберігання непридатних ХЗЗР.

Непридатні пестициди, які зберігаються в Україні, можна розподілити на три групи:

- заборонені до застосування (група А);
- непридатні для застосування через завершення термінів використання або пошкодження внаслідок невідповідних умов транспортування чи зберігання (група Б);
- невідомі суміші – непридатні пестициди без маркування або змішані пестициди, для яких вже неможливо визначити склад та призначення (група В).

Крім того, працівникам підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність у сфері обігу ЗЗР, також слід перевірити, щоб при державній реєстрації пестициду (агрохімікату) не були порушені права інтелектуальної власності третіх осіб, захищені відповідним патентом України, яким охороняється авторство і право власності на речовину, та (або) процес (спосіб) одержання речовини, та (або) нове застосування речовини чи процесу (способу) одержання речовини для засобу захисту рослин.

Працівникам підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України необхідно мати на увазі, що при прийнятті рішення щодо заборони чи суворого обмеження виробництва, експорту, імпорту та використання окремих хімічних речовин у засобах захисту рослин, у тому числі пестицидів, застосовується система певних показників та критеріїв: фізико-хімічних, гігієнічних, екологічних, еколого-гігієнічних, клініко-гігієнічних, токсикологічних, хіміко-технологічних (виробничих) та соціально-економічних, визначених Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 11.05.2010 № 391 “Про затвердження Критеріїв заборони чи суворого обмеження використання окремих небезпечних хімічних речовин, у тому числі пестицидів, за показниками їх небезпечності для здоров'я людини та навколишнього природного середовища”.

За допомогою цих показників та критеріїв здійснюється попереднє визнання хімічних речовин, пріоритетних з точки зору доцільності та можливості наступного їх віднесення до заборонених чи суворо обмежених та особливо небезпечних сполук пестицидів.

Отже, аналіз організаційно-управлінських проблем боротьби з кримінальними та іншими правопорушеннями, що вчиняються у сфері виготовлення та обігу засобів захисту рослин, у тому числі пестицидів і агрохімікатів, показав, що поряд із законодавчою невизначеністю та неурегульованістю певних питань щодо контролю державними органами зазначеної сфери діяльності також ще існують проблеми в роботі практичних підрозділів Національної поліції України щодо виявлення зазначених кримінальних правопорушень. Основними причинами цього є:

1. Слабкість оперативних позицій у цій сфері діяльності, що не дозволяє оперативним працівникам підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України своєчасно отримувати необхідну інформацію.

2. Недостатній рівень підготовки оперативних працівників, спроможних вести роботу щодо своєчасного виявлення та документування злочинної діяльності суб'єктів господарювання, які здійснюють незаконну діяльність щодо розповсюдження на агроринку фальсифікованих пестицидів та агрохімікатів.

Таким чином, криміногенна ситуація на ринку ЗЗР України залишається складною і відзначається тенденцією до посилення ознак організованості вчинюваних злочинів. У зв'язку з цим, актуальним є формування дієвих заходів щодо ефективного та своєчасного викриття кримінальних правопорушень, що вчиняються у сфері виробництва, обігу, застосування та імпорту засобів захисту рослин, зокрема пестицидів та агрохімікатів.

Вивчення практики боротьби зі злочинами у сфері виробництва та обігу ЗЗР дозволяє дійти висновку, що на сьогодні відчувається потреба в розробці науково обґрунтованих та практично значущих рекомендацій оперативним працівникам підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України щодо виявлення та документування зазначених кримінальних та інших правопорушень. Це є необхідним, оскільки злочинність у зазначеній сфері стрімко зростає, поширюючи межі тіньової економіки, та знаходиться під контролем організованих злочинних угруповань, при цьому постійно удосконалюються способи вчинення кримінальних правопорушень цієї категорії, а заходи, що вживаються правоохоронними органами, як правило, не відповідають вимогам сьогодення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пояснювальна записка до проекту закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання підробці засобів захисту рослин, пестицидів і агрохімікатів”, внесеного до парламенту народним депутатом України Томичем І.Ф. від 17.10.2005.
2. Тимошенко Т. Безпеку не запатентувати [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.agro-business.com.ua/event/1081-2012-06-05-14-16-21.html>.
3. Програма боротьби з підробленими засобами захисту рослин Агрохімічного комітету Європейської Бізнес-Асоціації 2014 р. “Вибір шляху – вибір якості життя” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.cropscience.bayer.ua/~media/Bayer%20CropScience/Ukraine/Publications/Safety/Antifake_2014.ashx.
4. Степанюк О. Боремося з підробками! / О. Степанюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.agro-business.com.ua/event/169-2010-12-19-17-39-59.html>.
5. Як відрізнити якісні засоби захисту рослин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www3.syngenta.com/country/ua/uk/cropprotection/smallpack/Pages/wtb.aspx>.
6. “Розвиток і захист інтелектуальної власності в Україні” (Звіт 2014 р., підготовлений BASCAP (Бізнес-ініціативою Міжнародної торгової палати щодо зупинення підробок і піратства) та ICC Ukraine (Національним комітетом міжнародної торгової палати)).

Отримано 08.11.2016

О.П. Горох,

кандидат юридичних наук, доцент

ЧИ Є ЗАКОННИМ ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД ПОКАРАННЯ З ПІДСТАВ, НЕ ПЕРЕДБАЧЕНИХ КРИМІНАЛЬНИМ КОДЕКСОМ УКРАЇНИ?

У статті проаналізовано колізію норм про звільнення від покарання та його відбування. Висвітлені теоретичні та прикладні проблеми застосування цих норм. Критично охарактеризовано випадки звільнення від покарання з підстав, не передбачених Кримінальним кодексом України. Запропоновані шляхи вдосконалення кримінального законодавства.

Ключові слова: звільнення від покарання; звільнення від відбування покарання; неможливість відбування (виконання) покарання; заміна покарання більш м'яким.

В статье проанализировано коллизия норм об освобождении от наказания и его отбывания. Высветлены теоретические и прикладные проблемы применения этих норм. Критично характеризованы случаи освобождения от наказания по основаниям, не предусмотренным Уголовным кодексом Украины. Предложены пути совершенствования уголовного законодательства.

Ключевые слова: освобождение от наказания; освобождение от отбывания наказания; невозможность отбывания (исполнения) наказания; замена наказания более мягким.

Paper investigates the collision of norms about release from punishment and its serving. Theoretical and application-oriented problems of an application of these norms are highlighted. Cases of release from punishment on the bases which aren't provided by the Criminal Code of Ukraine are crucially characterized. Ways of an enhancement of the criminal legislation are offered.

Keywords: release from punishment; release from serving sentence; disability of serving (execution) of punishment; replacement of punishment to softer one.

Відповідно до ч. 1 ст. 74 Кримінального кодексу України (далі – КК України) звільнення засудженого від покарання або подальшого його відбування, заміна більш м'яким, а також пом'якшення призначеного покарання, крім звільнення від покарання або пом'якшення покарання на підставі закону України про амністію чи акта про помилування, може застосовуватися тільки судом *у випадках, не передбачених цим Кодексом*. Це положення закону про кримінальну відповідальність є однозначним та імперативним. Очевидно, що звільнення засудженого від покарання та його відбування¹ з підстав, не передбачених Кримінальним кодексом України, є неправильним застосуванням закону України про кримінальну відповідальність. Утім вивчення нами судової практики доводить, що суди нерідко звільняють засуджених від покарання з підстав, передбачених не кримінальним, а кримінально-виконавчим законодавством або взагалі спираючись на некоректні

¹ Якщо у тексті спеціально не зазначено, йдеться про всі різновиди норм інституту звільнення від покарання (звільнення від покарання, звільнення від відбування покарання, заміну покарання більш м'яким, пом'якшення покарання).

роз'яснення Пленуму Верховного Суду України. У зв'язку з цим, постає питання про законність таких судових рішень.

Проблемам звільнення від покарання та його відбування присвятили дисертаційні та монографічні дослідження такі, зокрема, українські юристи, як В.П. Герасименко, О.В. Дащенко, І.І. Журова, А.І. Золотарьов, А.О. Клевцов, О.О. Книженко, М.І. Скригонюк, Є.О. Письменський, М.В. Романов, С.В. Сахнюк, В.В. Скибицький, В.І. Тютюгін, П.В. Хряпінський, О.В. Чепелюк, С.М. Школа, І.С. Яковець, А.М. Ященко. Водночас доводиться констатувати, що в наукових працях цих та інших вітчизняних криміналістів поставлене питання майже не аналізувалося. Отже, мету цієї наукової статті ми вбачаємо у комплексному аналізі норм законодавства кримінального блоку у сфері звільнення від покарання та вирішенні питання про законність звільнення засудженого від покарання та його відбування з підстав, не передбачених КК України.

Звільнення від покарання та його відбування є комплексним міжгалузевим правовим інститутом, що включає в себе переважно норми законодавства кримінального блоку (кримінального, кримінально-виконавчого, кримінального процесуального). Передбачені нормами цього законодавства види звільнення від покарання становлять єдину систему норм, що визначає допустимі вітчизняним законодавством випадки не застосування найбільш суворого заходу державного примусу [1; 2].

У кримінальному законодавстві види звільнення від покарання зосереджені переважно у розділі XII Загальної частини “Звільнення від покарання та його відбування” (статті 74–86 КК України). Водночас законодавець передбачає спеціальні види звільнення від покарання: неповнолітніх (статті 104–107 КК України); осіб, що вчинили злочин у стані осудності, 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); осіб, які стали непрацездатними після початку виконання покарання у виді виправних робіт (ч. 3 ст. 57 КК України); військовослужбовців, засуджених до покарання у виді службового обмеження (ч. 1 ст. 58 КК України) або до покарання у виді тримання у дисциплінарному батальйоні (ч. 1 ст. 62 КК України); засуджених до основних покарань, якщо вони були попередньо ув'язненими (ч. 5 ст. 72 КК України). Законність звільнення засуджених від покарання з зазначених вище підстав не викликає сумнівів, оскільки ці підстави хоча і не містяться в розділі XII Загальної частини “Звільнення від покарання та його відбування”, однак прямо передбачені Кримінальним кодексом України.

Водночас норми про звільнення від відбування покарання містяться і у Кримінально-виконавчому кодексі України (далі – КВК України). При цьому частина з цих норм (статті 152–154 глави 23 “Звільнення від відбування покарання”) є процедурними щодо застосування кримінально-правових видів звільнення від відбування покарання у зв'язку з: амністією; помилюванням; закінченням строків давності виконання обвинувального вироку; хворобою; умовно-достроковим звільненням від відбування покарання; заміни невідбутої частини покарання більш м'яким. А інші частина норм, що регламентують порядок виконання (відбування) певних видів покарань, – визначають самостійні у правовому сенсі види звільнення від покарання та його відбування. До таких норм належать, зокрема, норми про: 1) звільнення від подальшого відбування покарання у виді *громадських робіт* інвалідів першої або другої групи, осіб, що досягли пенсійного віку, а також жінки, яка стала вагітною (ч. 3 ст. 37, частини 6, 9 ст. 154 КВК України); 2) звільнення від подальшого відбування покарання у виді *виправних робіт* осіб,

що досягли пенсійного віку, а також жінки, яка стала вагітною (ч. 6 ст. 42, ч. 9 ст. 154 КВК України); 3) заміну невідбутої частини *виправних робіт* штрафом (частини 2, 3 ст. 46 КВК України); 4) звільнення від подальшого відбування покарання у виді *обмеження волі* інвалідів першої або другої групи, осіб, що досягли пенсійного віку (ч. 9 ст. 59, ч. 6 ст. 154, ч. 9 ст. 154 КВК України).

Зазначені види звільнення від відбування покарання є доцільними і випробувані судовою практикою. Однак хоча вони і зумовлені неможливістю виконання (відбування) покарання (окрім частини 2, 3 ст. 46 КВК України) щодо особи у зв'язку із зміною її статусу після початку виконання (відбування) покарання, вони прямо не передбачені кримінальним законом як підстави звільнення від відбування покарання. Ці положення кримінально-виконавчого закону маючи спрямованість на забезпечення положень кримінального закону стосовно неможливості застосування певних покарань до певних категорій осіб (ч. 3 ст. 56, ч. 2 ст. 57, ч. 3 ст. 61 КК України), не узгоджені з відповідними положеннями розділу XII Загальної частини Кримінального кодексу України “Звільнення від покарання та його відбування”.

Вивчення нами судової практики доводить, що внаслідок такої неузгодженості суди часто законно відмовляють у задоволенні подань про заміну виправних робіт штрафом (ч. 2 ст. 46 КВК України), а також про звільнення від відбування покарання у виді громадських чи виправних робіт вагітним жінкам (ч. 3 ст. 37, ч. 6 ст. 42, ч. 9 ст. 154 КВК України), оскільки Кримінальним кодексом України не передбачено можливості такої заміни (ст. 82 КК України) [3] або звільнення від відбування покарання (ст. 83 КК України) [4].

У правознавстві, як відомо, є традиційним поділ наук і галузей права на фундаментальні і прикладні. Фундаментальні правові науки завжди первинні, є базисом для своєї групи (сім'ї), оскільки містять такий вихідний логіко-юридичний матеріал, який лежить в основі прикладних. Так, основою наук державознавчого блоку є конституційне право – саме воно відіграє роль фундаментальної науки; для цивільно-правового блоку – цивільне право; для кримінального блоку – кримінальне право. Інші ж науки того чи іншого циклу, безумовно, маючи елементи фундаментальності, виконують, однак, функцію прикладних, оскільки мають забезпечити реалізацію приписів, що розроблені фундаментальними юридичними науками. Таким чином, всередині блока науки перебувають не лише у відношенні координації, а й субординації. У цьому субординаційному відношенні визначальне значення мають науки фундаментального характеру. Звідси слідує, що науки прикладного характеру, використовуючи міждисциплінарні поняття, що в основі розробляються фундаментальними науками, мають виходити з обсягу та змісту понять, що визначаються фундаментальною наукою. Саме тому кожна з наук кримінального циклу, оперуючи поняттями, що належать до класу міждисциплінарних, не може вкладати в них власний зміст та інтерпретувати їх у різний спосіб [5, с. 18–28].

Таким чином, звільнення від подальшого відбування покарання у виді *громадських робіт* інвалідів першої або другої групи, осіб, що досягли пенсійного віку, а також жінки, яка стала вагітною (ч. 3 ст. 37, частини 6, 9 ст. 154 КВК України); звільнення від подальшого відбування покарання у виді *виправних робіт* осіб, що досягли пенсійного віку, а також жінки, яка стала вагітною (ч. 6 ст. 42, ч. 9 ст. 154 КВК України); заміну невідбутої частини *виправних робіт* штрафом (частини 2, 3 ст. 46 КВК України); звільнення від подальшого відбування покарання у виді *обмеження волі* інвалідів першої або другої групи, осіб, що досягли пенсійного віку (ч. 9 ст. 59, ч. 6 ст. 154, ч. 9 ст. 154 КВК України) слід

визнати міжгалузевою колізією. Згідно з розробленими юридичною наукою колізійними принципами зазначені види звільнення від відбування покарання не можуть застосовуватися судами. Це є неправильним застосуванням закону про кримінальну відповідальність, що є підставою для скасування судового рішення судом апеляційної (п. 4 ч. 1 ст. 409, п. 2 ч. 1 ст. 413 КПК України) чи касаційної (п. 2 ч. 1 ст. 438 КПК України) інстанції [6].

Вважаємо, що ця колізія потребує виправлення шляхом внесення змін у кримінальне законодавство.

Потребує наукової уваги й інша підстава звільнення від покарання, що не передбачена Кримінальним кодексом України, а визначена у постанові Пленуму Верховного Суду України “Про практику призначення судами кримінального покарання” від 24 жовтня 2003 р. № 7. Зокрема, у цій постанові зазначено: “суд не вправі перейти до більш м’якого виду покарання у випадках, коли санкцією закону, за яким засуджується особа, передбачено лише такі покарання, які з огляду на її вік чи стан не можуть бути до неї застосовані. В таких випадках суд, за наявності до того підстав, відповідно до ст. 7 КПК України повинен закрити справу і звільнити особу від кримінальної відповідальності, або постановити обвинувальний вирок і звільнити засудженого від покарання” (абз. 7 п. 8 постанови “Про практику призначення судами кримінального покарання” від 24 жовтня 2003 р. № 7) [7].

Вивчення нами кримінальних справ показало, що суди в таких справах, не маючи для того відповідних законних підстав, автоматично звільняють осіб від покарання з посиланням на ч. 4 ст. 74 КК України. Наприклад, Вижницький районний суд Чернівецької області, засуджуючи Н. за вчинення злочину, передбаченого ст. 395 КК України, дійшов висновку про неможливість призначення їй покарання у виді арешту з огляду на те, що вона має на утриманні 3-х неповнолітніх дітей віком до 7-ми років. Суд врахував, що відповідно до ч. 3 ст. 60 КК України арешт не застосовується до жінок, які мають дітей віком до семи років. На підставі наведеного, суд визнав Н. винною у вчиненні інкримінованого злочину та звільнив її від покарання на підставі ч. 4 ст. 74 КК України [8]. Аналогічним чином було вирішено питання про звільнення від покарання на підставі ч. 4 ст. 74 КК України і щодо Т. Верховним Судом України. Винна була засуджена вирокі Бердичівського міськрайонного суду Житомирської області від 27 вересня 2007 р. за вчинення злочину, передбаченого ч. 2 ст. 213 КК України. Обґрунтовуючи своє рішення про зміну цього вироку колегія суддів Судової палати у Кримінальних справах Верховного Суду України своєю ухвалою від 10 вересня 2008 р. зазначила таке. Санкція ч. 2 ст. 213 КК України передбачає покарання у виді штрафу та обмеження волі. З урахуванням скрутного матеріального становища, наявності на утриманні трьох неповнолітніх дітей суд не може застосувати до винної покарання у виді штрафу. Водночас суд позбавлений можливості застосувати щодо Т. і покарання у виді обмеження волі, оскільки воно не застосовується до жінок, які мають дітей віком до 14-ти років (ч. 3 ст. 61 КК України). Таким чином, суд вирішив, що Т. має бути звільнена від покарання на підставі ч. 4 ст. 74 КК України [9].

Отже, суди вважають, що оскільки аналізоване питання не визначене у кримінальному законодавстві, більш справедливим буде відразу звільнити особу від покарання, а не обрати винуватому нехай навіть більш м’який вид покарання. Однак вирішення судом аналізованої ситуації у такий спосіб зумовлює порушення питання про невідворотність кримінальної відповідальності. Більш того, вважаємо, що шлях, запропонований Пленумом Верховного Суду України, не має нічого

спільного із принципом законності та є, по суті, застосуванням закону за аналогією. Адже у Кримінальному кодексі України не передбачено звільнення засуджених від покарання із зазначеної Пленумом підстави – неможливість застосування до винуватого певного покарання.

Без сумніву, уникнути порушення принципів законності та невідворотності кримінальної відповідальності у аналізованих випадках на практиці можна лише шляхом внесення змін до кримінального законодавства.

Зазначимо, що українськими юристами вже запропоновані такі певні зміни. Так, А.І. Золотарьов пропонує доповнити ст. 74 КК України положенням такого змісту: “У разі неможливості призначення особі будь-якого покарання, передбаченого санкцією статті, суд засуджує її і звільняє від покарання” [10, с. 165]. Схожі за своєю правовою спрямованістю зміни запропонував також Є.О. Письменський. Автор пропонує доповнити Кримінальний кодекс України статтею 74², в якій пропонує передбачити можливість звільнення від покарання або відбування його частини у зв’язку з установленням обставин, що унеможливають застосування покарання [11, с. 602]. Проте, на нашу думку, пропозиції цих вчених ігнорують принцип невідворотності кримінальної відповідальності.

Більш прийнятною видається думка В.І. Тютюгіна щодо призначення у подібних ситуаціях покарання такій категорії, як неповнолітні. Юрист пропонує доповнити ст. 103 КК України положенням, що дозволить суду призначити неповнолітньому покарання більш м’яке, ніж передбачено санкцією, у випадках, якщо закріплені в санкції види покарання не можуть бути призначені неповнолітньому чи може бути призначений лише один, найбільш суворий вид покарання із тих декількох, які альтернативно нею передбачені [12, с. 47–50]. Імпонують нам також і погляди В.В. Антипова, який пропонує доповнити Загальну частину Кримінального кодексу України положенням про призначення більш м’якого покарання особі, у разі неможливості призначення їй покарання, передбаченого санкцією статті з огляду на її статус, зокрема, неповноліття, інвалідність, пенсійний вік [13, с. 183–184]. Водночас ці вчені не дають відповіді на запитання про те, яке рішення має прийняти суд, якщо буде встановлено, що особі винного з огляду на її статус та обставини справи не може бути призначений навіть більш м’який вид покарання, ніж передбачений санкцією статті.

Вважаємо, що у разі, коли санкцією закону, за якою засуджується особа, передбачено лише такі покарання, які з огляду на її статус не можуть бути до неї застосовані, суд має спочатку вирішити питання про призначення більш м’якого покарання, ніж передбачено санкцією статті, а у разі неможливості призначення такого покарання – лише тоді вирішити питання про звільнення особи від покарання.

Підсумовуючи наведене, як варіант, пропонуємо Кримінальний кодекс України доповнити таким положенням:

“Стаття 69-2. Призначення покарання за наявності обставин, що унеможливають застосування покарання, передбаченого санкцією статті.

1. У разі неможливості призначення особі з огляду на її вік, інвалідність, працездатність, вагітність, наявність дітей, професію, покарання, передбаченого санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини цього Кодексу, суд з урахуванням особи винного та обставин справи призначає такій особі більш м’яке покарання, ніж передбачено санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини цього Кодексу”.

При цьому статтю 82 КК України доцільно доповнити таким положенням “7. У разі неможливості відбування особою чи виконання щодо неї з огляду на зміну її статусу покарання, визначеного судом, суд з урахуванням особи

засудженого застосовує до неї більш м'яке покарання, ніж передбачено рішенням суду”.

У свою чергу, стаття 74 КК України має містити таке положення:

“6. У разі неможливості застосування до осіб, зазначених у частині першій статті 69-2 або частині сьомій статті 82 цього Кодексу більш м'якого покарання, суд звільняє таких осіб від покарання чи його відбування”.

Внесення цих змін у кримінальне законодавство виправить колізію норм законодавства кримінального блоку у сфері звільнення від покарання. Відповідних коректив у разі реалізації зазначених положень потребуватиме і кримінально-виконавче законодавство.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Горох О.П.* Система видів звільнення від покарання за українським законодавством кримінального блоку / О.П. Горох // *Evropské politické a právní diskurz*. 2015, V.2, Iss.4.
2. *Горох О.П.* Щодо системи та підсистем норм про звільнення від покарання / О.П. Горох // Соціальна функція кримінального права : проблеми наукового забезпечення, законотворення та правозастосування : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 12–13 жовт. 2016 р. / редкол. : В.Я. Тацій (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін. – Х. : Право, 2016. – С. 193–196.
3. Архів Жовтневого районного суду м. Маріуполя. Справа № 263/10718/14к; Архів Вінницького міського суду Вінницької області. Справа № 127/19987/14-к.
4. Архів Богодухівського районного суду Харківської області. Справа № 613/94/15-к.
5. *Панов Н.И.* Методологические аспекты формирования понятийного аппарата юридической науки / Н.И. Панов // *Правоведение*. – 2006. – № 4. – С. 18–28.
6. Лист Міністерства юстиції України “Щодо практики застосування норм права у випадку колізії” від 26 грудня 2008 р. № 758-0-2-08-19 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0758323-08>.
7. Вісник Верховного Суду України. – 2003. – № 6. – С. 14.
8. Архів Верховного Суду України. Справа 5-1063км08.
9. Архів Вишницького районного суду Чернівецької області. Справа №1-134/09.
10. *Золотарьов А.И.* Звільнення від кримінальної відповідальності, від покарання та його відбування за злочини у сфері господарської діяльності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А.И. Золотарьов. – Х., 2007. – 222 с.
11. *Письменский Е.О.* Теоретико-прикладні проблеми звільнення від покарання та його відбування за кримінальним правом України : монографія / Е.О. Письменский ; наук. ред. д-р юрид. наук, проф. О. О. Дудоров. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2014. – 728 с.
12. *Тютюгин В.И.* Некоторые вопросы реализации норм об особенностях уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних / В.И. Тютюгин // *Питання боротьби зі злочинністю : Зб. наук. праць*. – 2004. – № 8. – С. 47–50.
13. *Антипов В.В.* Обставини, що виключають можливість застосування певних видів покарань. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.В. Антипов. – К., 2005. – 222 с.

Отримано 01.12.2016

М.В. Довгаль

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СПЕЦІАЛЬНО-КРИМІНОЛОГІЧНОГО ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬНИЦЬКИМ ЗЛОЧИНАМ ПРОТИ ОСІБ, ЯКІ Є НОСІЯМИ АВТОРИТЕТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті виокремлюються істотні ознаки та пропонується дефініція поняття “спеціально-кримінологічне запобігання насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади”. Виокремлено та охарактеризовано найбільш важливі заходи спеціально-кримінологічного запобігання цьому виду злочинності.

Ключові слова: спеціально-кримінологічне запобігання; злочин проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади; корупціогенний ризик; алкоголізм; антитерористична операція.

В статье выделяются существенные признаки и предлагается дефиниция понятия “специально-криминологическое предотвращение насильственных преступлений против лиц, являющихся носителями авторитета органов государственной власти”. Выделены и охарактеризованы наиболее важные мероприятия специально-криминологического предупреждения этого вида преступности.

Ключевые слова: специально-криминологическое предупреждение; преступление против лиц, являющихся носителями авторитета органов государственной власти; коррупциогенный риск; алкоголизм, антитеррористическая операция.

Paper highlights the essential features and offers a definition of the concept of “special criminological prevention of violent crimes against persons who are carriers of the authority of public authorities”. The most important measures of special criminological prevention of this type of crime are distinguished and characterized.

Keywords: special criminological prevention; crime against individuals who are the carriers of the authority of public authorities; corruption risks; alcoholism, anti-terrorist operation.

Протидія насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, має здійснюватися як на загальносоціальному, так і на спеціально-кримінологічному рівнях. При цьому така протидія, як слушно вказують кримінологи, повинна носити комплексний характер [1, с. 263]. Звісно, що першочерговим є загальносоціальне запобігання цим злочинам, під яким доцільно розуміти систему перспективних економічних, соціальних, ідеологічних, технічних, організаційних, правових заходів, що здійснюються постійно або тимчасово органами державної влади, органами місцевого самоврядування та іншими неспеціалізованими суб'єктами запобігання злочинам, з метою впливу на причини та умови цього виду злочинності, які породжують виникнення комплексу сваволі та ілюзій та формування соціопатичної особистості, що зумовлюватиме зниження динаміки цього виду злочинності у майбутньому. Першочерговість загальносоціального запобігання насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, обумовлюється тим, що слід використовувати, насамперед, можливості загальних заходів або переконатися, що їх розвиток та інтенсивність

в конкретній ситуації не справляють бажаного ефекту. Загальні заходи є основою інших методів впливу, створюють умови для їх здійснення, полегшують їх реалізацію [2, с. 95].

У кримінологічній науці проблема спеціально-кримінологічного запобігання насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, практично не досліджувалася. Можна виділити лише загальні праці Р.Т. Гамідова, Р.В. Гречанюк, В.В. Голіни, А.Е. Жалінського, А.П. Закалюка, О.М. Костенка, М.Б. Мохового, М.Х. Сулейманова, Є.Л. Таможник та інших.

Відтак метою цієї статті є виокремлення ознак поняття “спеціально-кримінологічне запобігання насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади”, формулювання на їх основі дефініції відповідного поняття, а також пропозиція конкретних заходів цього виду запобігання відповідному виду злочинності.

Насамперед, звернемо увагу на те, що спеціально-кримінологічне запобігання злочинності науковці розглядають як систему впливу на процеси детермінації й причинності злочинності, що стосуються окремих соціальних груп, сфер діяльності та об'єктів, що характеризуються підвищеною вірогідністю вчинення злочинів [3, с. 445]. Інше кажучи, спеціально-кримінологічні заходи спрямовані на усунення причин злочинності чи конкретних злочинних проявів [4, с. 52].

На нашу думку, спеціально-кримінологічна протидія насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, характеризується такими істотними ознаками:

1) це система конкретних засобів, що здійснюються на макро-, мікро- та індивідуальному рівнях, та які спрямовані не тільки на недопущення конкретних проявів злочинної поведінки з боку певних суб'єктів, а й на ті негативні явища і процеси в суспільстві, які створюють певний рівень і структуру криміногенного потенціалу, що виявляється в кількості вчинених злочинів та їх тяжкості [5, с. 21–22];

2) суб'єктом спеціально-кримінологічної протидії є органи кримінальної юстиції. Як зауважив О.Г. Кальман, спільним для цих органів є те, що функція протидії злочинам виокремлюється як самостійний напрям їх діяльності. Зміст цієї функції полягає у виявленні й усуненні криміногенних явищ, профілактиці злочинів, запобіганні й припиненні злочинів, виявленні й усуненні причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, запобіганні рецидиву, здійсненні контролю за реалізації заходів протидії злочинності [6, с. 30–31];

3) змістом спеціально-кримінологічної протидії злочинам, що досліджуються, є правоохоронна діяльність відповідних суб'єктів, що спрямована на превенцію насильницьких злочинів проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади;

4) метою цієї діяльності є здійснення спеціально уповноваженими суб'єктами заходів кримінологічної профілактики, відвернення та припинення суспільно небезпечних наслідків вчинення насильницьких злочинів проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади.

Таким чином, *спеціально-кримінологічна протидія насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади* – це система конкретних засобів, які здійснюються на макро-, мікро- та індивідуальному рівнях спеціально уповноваженими органами кримінальної юстиції під час реалізації їх правоохоронної функції, метою яких є здійснення цими органами заходів кримінологічної профілактики, відвернення та припинення суспільно небезпечних наслідків вчинення насильницьких злочинів проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади.

Спеціально-кримінологічна протидія насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, може включати різноманітні заходи в економічній, соціальній, психологічній сферах.

До найбільш важливих, зокрема, слід віднести такі.

По-перше, відновлення контролю над державним кордоном України та адміністративним кордоном з тимчасово окупованою територією. Зокрема, доцільно реалізувати проект “Стіна”, що був презентований на засіданні Уряду України ще 3 вересня 2014 р. та який спрямований на облаштування оборонних споруд, систем спостереження, рокад на всій довжині державного кордону України з Російською Федерацією, а також морського узбережжя держави та демаркаційної лінії на межі Автономної Республіки Крим.

По-друге, здійснення контролю над коштами, спрямованими на забезпечення засобами індивідуального захисту, військовою технікою військовослужбовців Збройних Сил України, зменшення корупційних ризиків у цій сфері. Наприклад, за даними перевірки матеріально-технічного, медичного та грошового забезпечення учасників антитерористичної операції (АТО), зокрема, щодо забезпечення їх захисними шоломами, бронежилетами, харчуванням, що відбулася у липні 2014 р., було встановлено низьку забезпеченість засобами індивідуального захисту. Так, станом на 6 липня 2014 р. забезпеченість бронежилетами складала: 67 % (1,3 та 4 класу захисту), шоломами кевларовими — 2 % (з початку АТО в частини (підрозділи) надійшло через добровольчі органи 405 шт.) [7]. Також варто згадати ситуацію з підробленими бронежилетами, які надійшли для військовослужбовців у зоні АТО та були виготовлені на Львівщині, Івано-Франківщині, Вінничині [8–10].

По-третє, легалізація зброї в Україні. Так, за повідомленням МВС України, у нашій державі збільшився обіг нелегальної зброї. Близько 70 % вилученої зброї перевезено із зони АТО. У 2015 р. затримали 23 волонтерів, 45 бійців добровольчих батальйонів і 83 військових за підозрою в незаконному переміщенні зброї із зони АТО. Переважно військові вивозять із зони АТО гранати, автомати і патрони. Для вивезення зброї вони використовують об’їзні польові дороги, а також використовують тайники в автомобілях і бронетехніці. Зокрема, було виявлено схованку з великим арсеналом зброї в танку [11]. Протягом усього часу проведення АТО в Україні проводяться спецоперації по вилученню нелегальної зброї з обігу. Так, за повідомленням прес-служби Генеральної прокуратури України, 6 липня 2016 р., проведеними слідчими заходами ГПУ та СБУ за місцем дислокації полку патрульної служби поліції особливого призначення “Дніпро-1” Національної поліції у Дніпропетровській області виявлено рекордну кількість незаконно утримуваної зброї, боєприпасів та вибухових речовин, які викрадені, вивезені з зони АТО, як вже списане військове майно, що використовувалось під час зіткнень з бойовиками терористичних організацій “ЛНР” та “ДНР” [12].

З приводу цього заходу можна наводити безліч аргументів як за, так і проти. Досить влучно їх описав П. Л. Фріс. Доводи “проти”: надзвичайно зростає рівень насильницької злочинності; зброя потрапить до рук злочинців; в США постійно розстрілюють в школах, університетах, на вулицях; нам цього не потрібно – нас захищає поліція. Доводи “за”: вільний народ має право захищати себе від диктатури і злочинної влади; в умовах агресії Росії проти України, ми маємо бути готовими для здійснення збройного опору агресору; навіть при відповідно працюючих органах поліції кожна людина має право на необхідну оборону, право сама, власними силами захищати себе, своїх близьких, співгромадян, майно та т. ін. від злочинних посягань. Це природне право людей; існуючий стан правової охорони

не забезпечує відповідного рівня безпеки громадян [13]. Цей науковець доходить обґрунтованого висновку, що в тих державах, де легалізована зброя, істотно знижується рівень насильницької злочинності. Так, в Естонії після легалізації зброї штат поліції було скорочено вдвоє. За рік в цій країні від вогнепальної зброї гине не більше 100 чоловік і то у більшості від суїциду [13]. Тим не менше, легалізація зброї в Україні не означає, що вона може продаватися без обмежень. У законодавстві має бути передбачено чіткий механізм та перелік тих осіб, кому зброя може бути реалізована, а також інші запобіжні заходи.

По-четверте, доцільно вживати всіх необхідних заходів для відновлення довіри населення до органів державної влади. Для цього слід, зокрема, забезпечити повне та всебічне розслідування фактів загибелі людей, вчинення інших злочинів, пов'язаних з проведенням масових акцій протесту у листопаді 2013 р. – лютому 2014 р.; прийняти Закон України “Про муніципальну поліцію”; провести реформу правоохоронних органів та суду; реалізувати положення Закону України “Про відновлення довіри до судової влади в Україні” та Закону України “Про очищення влади”; створити законодавчі механізми проведення моніторингу способу життя осіб, які обіймають посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; запровадити процедуру прозорого конкурсного відбору при призначенні на посади осіб, які є носіями авторитету органів державної влади; створити нову систему атестації працівників правоохоронних органів з урахуванням міжнародного досвіду [14, с. 160–161].

По-п'яте, зниження рівня віктимності осіб, які є носіями авторитету органів державної влади (насамперед, поліцейських та військовослужбовців Збройних Сил України – учасників АТО) та покращення кадрової роботи у підрозділах. Для цього, зокрема, доцільно: своєчасно реагувати на випадки порушення законності та вчинення злочинів з боку осіб, які є носіями авторитету органів державної влади; вдосконалити систему професійної та бойової підготовки військовослужбовців Збройних Сил України та поліцейських щодо дій в екстремальних умовах, особливо під час проведення АТО; розробити та проводити юридичні та психологічні тренінги для осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, щодо емоційної стійкості при діяльності підрозділів в умовах соціальної ізоляції або ворожого ставлення з боку громадян; готовності до використання фізичної сили та зброї; формувати у таких осіб навички приймати та реалізовувати рішення, діяти автономно, спілкуватися з представниками конфліктуючих сторін та усувати конфлікти; удосконалювати вміння осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, визначати за зовнішніми ознаками готовність співрозмовника до агресивних дій, бути стійкими до прохань громадян; узагальнювати практику правової охорони та захисту таких осіб та виробляти конкретні заходи щодо їх вдосконалення на міжвідомчих нарадах [14, с. 162–163].

По-шосте, зменшення рівня алкоголізації та наркоманії серед осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, особливо серед військовослужбовців Збройних Сил України у зоні проведення АТО. Так, за даними заступника начальника відділу юридичного департаменту Міністерства оборони України у 2015 р. в Збройних Силах України внаслідок уживання алкогольних напоїв загинули чи отримали травми 126 військовослужбовців, з них 66 – в районі проведення АТО. Окрім того, якщо в 2014 р. за порушення, вчинені у стані сп'яніння, було затримано 701 військовослужбовців, то в 2015 р. – вже близько 9 тис. [15] Вживання алкогольних напоїв військовослужбовцями, як зазначено у Методичних рекомендаціях щодо роботи з військовослужбовцями, схильними до вживання спиртних напоїв, є “причиною значного числа подій, злочинів, випадків травма-

тизму, виведення з ладу озброєння і військової техніки, грубих порушень військової дисципліни. Пристрасть до алкоголю, як правило, тягне за собою вкрай негативні наслідки не лише для самих військовослужбовців, але й їх сімей, товаришів по службі, веде до погіршення морально-психологічного клімату у військових колективах. Вживання алкогольних напоїв має як безпосередній негативний вплив на організм людини, так і опосередкований – на службову діяльність, відпочинок, харчування, спілкування, заважаючи повноцінному виконанню військовослужбовцем своїх обов'язків” [16].

З аналізу статистичної звітності випливає, що під час вчинення насильницьких злочинів проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, має місце безпрецедентне перебування їх на момент вчинення злочину у стані алкогольного сп'яніння (майже 64 %). Тоді як, наприклад, злочини проти авторитету в цілому скоюються особами у стані алкогольного сп'яніння у 15 % випадків. Питома вага злочинів, вчинених особами у стані алкогольного сп'яніння у середньому за період 2011–2015 років становила 16 % у загальній структурі злочинності. Серед групи злочинів, що досліджуються, найбільша кількість осіб, які перебували у такому стані на момент вчинення, найбільшу питому вагу становить погроза або насильство щодо працівника правоохоронного органу (ст. 345 КК України).

У Методичних рекомендаціях, про які йшлося вище, містяться окремі заходи щодо профілактики алкоголізму серед військовослужбовців. Проаналізувавши їх, а також на підставі результатів проведеного анкетування виокремимо основні профілактичні заходи зменшення рівня алкоголізації серед військовослужбовців Збройних Сил України: 1) знання об'єктивної картини щодо вживання алкогольних напоїв у військових підрозділах. Методичні рекомендації зобов'язують офіцерів по роботі з особовим складом збирати та аналізувати об'єктивну інформацію про військовослужбовців, які прибули до частини, підрозділу і можуть зловживати алкоголем. При цьому з моменту прибуття поповнення до військової частини, підрозділу, у першу чергу, необхідно вивчити: характеристики з місця роботи, навчання, картку професійно-психологічного відбору, медичну картку, автобіографію та інші документи з метою виявлення ознак, що вказують на необхідність включення військовослужбовця до групи ризику [16, с. 4–5]; 2) персональний облік тих військовослужбовців, які схильні до вживання алкогольних напоїв та наркотичних засобів; 3) індивідуально-виховна робота з особовим складом, яка має носити систематичний характер; 4) проведення занять у системі воєнно-ідеологічної підготовки (оперативних форм інформування особового складу), включення до тематики занять додаткових тем, присвячених боротьбі з пияцтвом у військовому середовищі [16, с. 5]; 5) проведення спеціальних виховних та культурно-масових заходів, наприклад, бесід на теми: “Алкоголь і боєготовність підрозділу”, “Алкоголь і здоров'я військовослужбовця” [16, с. 5]; 4) використання наочної агітації та стінної печаті [16, с. 5]; 5) перекриття шляхів потрапляння алкогольних напоїв та наркотичних засобів до військовослужбовців; 6) систематичні перевірки приміщень, де знаходяться військовослужбовці, на предмет зберігання ними алкогольних напоїв та наркотичних засобів; 7) роз'яснення військовослужбовцям положень кримінального законодавства України щодо наслідків вчинення злочину у стані сп'яніння, а також законодавства про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за розпивання військовослужбовцями спиртних напоїв; 8) доведення до відома військовослужбовців наказів про засудження судами військовослужбовців, які вчинили злочини у стані алкогольного сп'яніння [16, с. 5]; 9) проведення зустрічей з працівниками військової прокуратури [16, с. 5]; 10) вжиття адекватних заходів реагування після кожного зловживання алкоголем

[16, с. 5]; 11) винесення на суд громадськості (загальні збори військовослужбовців, офіцерські збори, товариські суди честі, наради сержантів і т.п.) військовослужбовців, які допустили виконання обов'язків по службі в стані алкогольного сп'яніння [16, с. 7]; 12) запрошення священників, які опікуються військовими частинами для проведення індивідуальних та колективних бесід, занять тощо [16, с. 8]; 13) проведення волонтерами бесід з особами, які зловживають спиртними напоями. При цьому саме жінки-волонтерки більш ефективно можуть вплинути на чоловіків, які зловживають спиртними напоями [16, с. 8].

Таким чином, протидія насильницьким злочинам проти осіб, які є носіями авторитету органів державної влади, може здійснюватися як на загальносоціальному, так і на спеціально-кримінологічному рівнях. Для належної діяльності у відповідному напрямку слід комплексно підходити до вирішення цієї проблеми. Метою спеціально-кримінологічних заходів є вплив на причини та умови цього виду злочинності, які породжують виникнення комплексу сваволі та ілюзій та формування соціопатичної особистості, що зумовлюватиме зниження динаміки цього виду злочинності у майбутньому.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дубинин Н.П. Генетика, поведение, ответственность (О природе антиобщественных поступков и путях их предупреждения) / Н.П. Дубинин, И.И. Карпец, В.Н. Кудрявцев. – М. : Политиздат, 1982. – 304 с.
2. Жалинский А.Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР / А.Э. Жалинский. – Львов : “Вища школа”, 1976. – 192 с.
3. Криминология : учебн. / Под. общ. ред. А.И. Долговой. – М. : Норма, 2002. – 848 с.
4. Криминологія : навч. посіб. / За заг. ред. О.М. Джужи. – К. : Прецедент, 2004. – 208 с.
5. Запобігання злочинності (теорія і практика : навч. посіб. / В.В. Голіна. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с.
6. Криминологічна віктимологія : навч. посіб. / Є. М. Моїсєєв, О.М. Джужа, В.В. Василевич та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужи. – К. : Атіка, 2006. – 352 с.
7. Стан забезпечення військовослужбовців Збройних Сил України, які беруть участь в антитерористичній операції / Офіційний сайт Міністерства оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua/dlya-zmi/pres-relizi/stan-zabezpechennya-vijskovosluzhbovcziv-zbrojnih-sil-ukraini-yaki-berut-uchast-v-antiteroristichnij-operaczii.html>.
8. В Україні збільшилася кількість нелегальної зброї [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3519227-v-ukraini-zbilshylasia-kilkist-nelehalnoi-zbroi>
9. Підприємці продали у зону АТО бронежилети, що нездатні захистити [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://antikor.com.ua/articles/8071-pidprijemtsi_proдали_u_zonu_ato_bronehileti_shcho_ne_zdatni_zahistitia/.
10. Силовики обшукують базу полку “Дніпро-1”, вилучена зброя та вибухівка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zbroya.info/uk/blog/10028_siloviki-obshukuiut-bazu-polku-dnipro-1-viluchena-zbroia-ta-vibukhivka/
11. В Україні збільшилася кількість нелегальної зброї [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3519227-v-ukraini-zbilshylasia-kilkist-nelehalnoi-zbroi>
12. Силовики обшукують базу полку “Дніпро-1”, вилучена зброя та вибухівка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zbroya.info/uk/blog/10028_siloviki-obshukuiut-bazu-polku-dnipro-1-viluchena-zbroia-ta-vibukhivka/.
13. Фріс П.Л. Право громадян на зброю – pro et contra/ П.Л. Фріс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zbroya.info/uk/blog/7838_pavlo-fris-pravo-gromadian-na-zbroiu-pro-et-contra/.
14. Моніторинговий криминологічний аналіз окремих видів злочинів в Україні (2013–2014 роки) : наук.-практ. посіб. / О.М. Литвак, Р.О. Стефанчук, Н.В. Лісова та ін. – К. : Національна академія прокуратури України, 2015. – 254 с.
15. 126 військовослужбовців загинули чи отримали травми внаслідок вживання алкоголю в 2015 році, – Міноборони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.censor.net.ua/news/383712/126_viyiskovoslujbovtiv_zagynuly_chy_otrymaly_travmy_vnaslidok_ujyvannya_alkogolyu_v_2015_rotsi_minoborony.
16. Методичні рекомендації щодо роботи з військовослужбовцями, схильними до вживання спиртних напоїв. Особливості проявів, профілактика, організація роботи / Науково-дослідний центр гуманітарних проблем Міністерства оборони України. – К., 2015. – 9 с.

Отримано 01.12.2016

О.В. Наскалов,
здобувач ДНДІ МВС України

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВЗАЄМОДІЇ ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИБУХАМИ

У статті розглянуто поняття “взаємодія” та роль окремих структурних підрозділів Національної поліції України під час розслідування злочинів, пов’язаних з кримінальними вибухами. Проведено теоретичне вивчення структури поняття взаємодії, а саме її форм та класифікації. Проаналізовано деякі підзаконні нормативно-правові акти, які регламентують діяльність окремих підрозділів НПУ, зокрема в частині їх взаємодії між собою. Внесено пропозиції, спрямовані на поліпшення взаємодії між підрозділами НПУ під час розслідування злочинів, пов’язаних з кримінальними вибухами.

Ключові слова: взаємодія, Національна поліція України, розслідування злочинів, пов’язаних з кримінальними вибухами, вибухові речовини, вибухові пристрої, боєприпаси, протидія незаконному обігу.

В статье рассмотрено понятие “взаимодействие” и роль отдельных структурных подразделений Национальной полиции Украины во время расследования преступлений, связанных с криминальными взрывами. Проведено теоретическое изучение структуры понятия взаимодействия, ее форм и классификации. Проанализированы некоторые подзаконные нормативно-правовые акты, которые регламентируют деятельность отдельных подразделений НПУ, в частности в части их взаимодействия между собой. Внесены предложения, направленные на улучшение взаимодействия между подразделениями НПУ при расследовании преступлений, связанных с криминальными взрывами.

Ключевые слова: взаимодействие, Национальная полиция Украины, расследования преступлений, связанных с криминальными взрывами, взрывчатые вещества, взрывные устройства, противодействие незаконному обращению.

In the paper the concept “of co-operation” and role of separate structural subdivisions of the National Police of Ukraine (further – NPU) are considered during investigation of crimes related to the criminal explosions. Theoretical study of the structure “of co-operation” of its forms and their classification are carried out. Some underlegal normatively-legal acts are analyzed regulating activities of separate subdivisions of NPU in particular in part of their co-operation inter se. Suggestions are done, that the co-operations aimed at the improvement of an interaction between subdivisions of NPU at an investigation of crimes related to the criminal explosions.

Keywords: co-operation, National Police of Ukraine, investigations of crimes related to the criminal explosions, explosives, explosive devices, live ammunition, counteraction to the illegal appeal.

Вчинення кримінальних вибухів в Україні пояснюється насамперед відносною доступністю придбання вибухових речовин та вибухових пристроїв (далі – ВР та

ВП). Основними джерелами постачання ВР та ВП є підприємства-споживачі, зокрема гірничодобувної, нафтової, газової і машинобудівної промисловості, які використовують їх під час проведення підривних робіт на копальнях та під час проведення геологорозвідки, будівництва тунелів та ін. Також джерелом незаконного постачання ВР та ВП можуть бути підприємства, які спеціалізуються на їх розробці й виготовленні. На сьогодні одним з основних джерел нелегального надходження ВР, ВП та боєприпасів (далі – БП) є зона проведення антитерористичної операції (далі – АТО) на сході України. Комплекс заходів, які проводяться Міноборони та підприємствами-споживачами, розробниками та виробниками ВР, ВП та БП, спрямовані на унеможливлення нелегального їх обігу. Проте статистичні дані щодо вчинення злочинів з використанням вищезгаданих об'єктів свідчать про потребу посилення контролю за їх виготовленням, обліком, транспортуванням, зберіганням, використанням, а також знищенням шляхом утилізації. Негативним наслідком від незаконного обігу ВР, ВП та БП є погіршення криміногенної ситуації в частині вчинення кримінальних злочинів з використанням вищезгаданих об'єктів. Успішне розкриття таких злочинів залежить від ефективності проведення сумісної правоохоронної діяльності під час проведення першочергових оперативно-розшукових заходів, слідчих розшукових дій та негласних слідчих розшукових дій. Такі заходи передбачають залучення окремих структурних підрозділів Національної поліції України, кожен з яких виконує покладені на нього завдання. При цьому важливу роль під час розслідування кримінальних вибухів відведено внутрішній та зовнішній взаємодії між підрозділами НПУ, а також іншими правоохоронними органами, що перебувають поза системою МВС України. Також варто врахувати міжнародну співпрацю з протидії кримінальним вибухам у контексті вивчення питання координації та обміну досвідом між суб'єктами правоохоронної діяльності різних держав світу.

Питання взаємодії між підрозділами правоохоронної спрямованості набуває особливо вагомого значення на сучасному етапі розвитку суспільства – у часи, коли злочинність має різноплановий характер, глибоко законспірована та протистоїть професійній діяльності розгалуженої мережі підрозділів правоохоронних органів. У спеціальній літературі неодноразово висвітлювалася думка про необхідність упорядкування діяльності підрозділів правоохоронних органів у частині взаємозв'язку, узгодженості у спільних діях, відповідної підпорядкованості з метою оптимального використання сил та засобів з паралельним використанням сучасних науково обґрунтованих методик з використанням оперативно-розшукових заходів та проведення слідчих розшукових дій включно з негласними слідчо-розшуковими діями.

Нещодавні трагічні події в селищі міського типу Княжичі під Києвом укотре підкреслили актуальність питання взаємодії між підрозділами НПУ та інших силових структур. Чи це був фатальний збіг обставин, чи відсутність належного рівня взаємодії між автономними підрозділами НПУ – відповідь має дати слідство. У будь-якому випадку п'ять співробітників НПУ загинули, виконуючи свої функціональні обов'язки у боротьбі зі злочинністю, та увійшли до новітньої історії НПУ для унеможливлення повторення подібних трагічних фактів у майбутньому.

Питання взаємодії між суб'єктами правоохоронної діяльності, а також попередження та розкриття злочинів, вчинених з використанням ВП, ВР та БП, висвітлені в наукових працях А.А. Аксьонова, Б.І. Бараненка, С.В. Діденка, К.К. Єрмакова, А.В. Іщенка, Я.Ю. Кондратьєва, А.П. Мовчана, В.М. Плішкіна, О.В. Стельмашука, Н.Є. Філіпенка та ін.

У науковій літературі взаємодія з питань правоохоронної діяльності визначається як: 1) заснована на законах та підзаконних актах, узгоджена за метою, місцем та часом діяльність різних ланок системи органів внутрішніх справ щодо охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю [1, с. 4].

Автори загалом погоджуються з визначенням та зауважують, що після прийняття Закону України “Про Національну поліцію” поняття “органи внутрішніх справ” зникло, а відповідно до Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про національну поліцію” замінено на поняття “органи Національної поліції” [2; 3].

Взаємодія між оперативними та слідчими підрозділами при розслідуванні злочинів, пов’язаних з кримінальними вибухами, – це заснована на положеннях законів та відомчих нормативних актах діяльність щодо поєднання зусиль, сил, засобів і методів слідчих апаратів та оперативних підрозділів для своєчасного та підставного порушення кримінальної справи, створення передумов швидкого і повного розкриття злочину, ефективного розслідування для викриття винних і забезпечення правильного застосування закону з тим, щоб кожна особа, яка скоїла злочин, була справедливо покарана і жодна невинна не була притягнута до кримінальної відповідальності та засуджена [4, с. 118].

Деякі автори називають вимоги, яким повинна відповідати взаємодія слідчих і працівників оперативних підрозділів. Зокрема, така взаємодія має: здійснюватися відповідно до вимог кримінально-процесуального закону і слідчої етики; узгоджуватися (за цілями, місцем, часом та компетентністю); забезпечувати керівну та організуючу роль слідчого при належній самостійності оперативних підрозділів у виборі та прийнятті рішень щодо виконання поставлених слідчим завдань; здійснюватися з урахуванням особливостей криміналістичної ситуації та відповідно до тактико-методичних рекомендацій і забезпечувати нерозголошення відомостей, отриманих оперативно-розшуковим шляхом [5, с. 135].

Результат аналізу наведених визначень поняття “взаємодія” надав змогу до її загальних ознак віднести такі: наявність не менше двох суб’єктів взаємодії, наявність єдиної загальної мети; погодженість спільних заходів хоча б за одним із аспектів (місце, час, методи тощо), нормативна урегульованість загальних засад такої взаємодії [6, с. 21].

Говорячи про зміст взаємодії, що виникає між суб’єктами правоохоронної діяльності, необхідно зазначити, що він складається з процесуальної та організаційної форми вираження.

Процесуальна форма взаємодії суб’єктів взаємодії полягає в чітко врегульованих та регламентованих правовідносинах, що ґрунтуються на кримінально-процесуальному законодавстві та підзаконних нормативно-правових актах.

Організаційна форма взаємодії суб’єктів взаємодії полягає в обміні інформацією, проведенні спільного аналізу, вивченні та оцінюванні оперативної обстановки, проведенні спільних нарад, розробці спільних планів з розподілом ролей та функцій, спільному опрацювання та оцінюванні наслідків проведених спільних заходів з метою вдосконалення подальшої взаємодії та інше.

Залежно від визначальних факторів взаємодію в науковій літературі класифікують за:

1) *метою (напрямами)*, яка спрямована на: попередження злочинів, пов’язаних із застосуванням вибухових речовин, вибухових пристроїв чи боєприпасів; на виявлення та розкриття таких злочинів; на затримання чи розшук злочинця; на супроводження досудового слідства при розслідуванні злочинів, пов’язаних з кримінальними вибухами; на взяття участі в судовому розгляді;

2) *відомчою приналежністю суб'єктів* взаємодії: внутрішня або внутрішньо-відомча та зовнішня або міжвідомча (що включає в себе взаємодію з громадськістю та засобами масової інформації);

3) *територією*: загальнодержавна, регіональна та місцева;

4) *спрямованістю на державному рівні*: внутрішня та зовнішня (міждержавна взаємодія).

Підсумовуючи вищевикладене, робимо висновок, що “взаємодія” – це: процесуально та організаційно узгоджена за метою спільна відомча, міжвідомча діяльність двох та більше суб'єктів, що проводиться на певній території як всередині держави, так і поза її межами.

У процесі вивчення та подальшого аналізу автором в якості емпіричного матеріалу було опрацьовано наступні нормативно-правові акти (далі – НПА), що регламентують діяльність таких відокремлених підрозділів, як слідчі, оперативні, криміналістичні, кінологічні та інші (далі – підрозділи) в контексті взаємодії між ними під час розслідування злочинів, пов'язаних з незаконним обігом ВР, ВП та БП:

Кримінально-процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI [7];

Закон України “Про Національну поліцію” від 2 липня 2015 року № 580-VIII [8];

Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 “Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України” [9];

Наказ МВС України від 3 листопада 2015 року № 1343 “Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України” [10];

Наказ МВС України від 9 липня 2014 року № 653 “Про затвердження Інструкції про поведіння з вибуховими матеріалами в органах і підрозділах внутрішніх справ України” [11];

Наказ МВС України від 6 листопада 2000 року № 764 “Інструкція щодо організації роботи з огляду, вилучення, вибухотехнічного дослідження вибухових речовин і вибухових пристроїв та їх централізованого обліку в органах внутрішніх справ України” (втратив чинність) [12];

Наказ МВС України від 10 вересня 2009 року № 390 “Про затвердження Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС” [13];

Наказ МВС України від 9 серпня 2012 року № 686 “Про організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України” [14];

Повідомлення про оприлюднення проекту наказу МВС України від 28 грудня 2015 року “Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції” [15];

Наказ МВС України від 14 серпня 2012 року № 700 “Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень” [16];

Повідомлення про оприлюднення проекту наказу МВС України від 28 грудня 2015 року “Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень” [17];

Наказ МВС України від 3 листопада 2015 року № 1339 “Про затвердження Інструкції про порядок залучення працівників органів досудового розслідування

поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події” [18].

Як бачимо, деяким з відокремлених підрозділів НПУ у своїй діяльності доводиться керуватися нормативно-правовими актами МВС, прийнятими ще до прийняття Закону України “Про Національну поліцію України”.

Діяльність щодо розслідування злочинів, вчинених з використанням ВР, ВП та БП, врегульована багатьма нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність відокремлених суб’єктів, що беруть участь у досудовому розслідуванні. Недоліком такої урегульованості є велика кількість нормативно-правових актів, де описано діяльність не лише окремого відокремленого суб’єкта, який був ініціатором підготовки та прийняття цього нормативно-правового акта, але й інших суб’єктів, що можуть залучатися до розслідування цього виду злочинів. З метою покращення взаємодії між відокремленими підрозділами НПУ автором висувається пропозиція включити до проекту наказу МВС України від 28 грудня 2015 року “Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень” до існуючих п’ятнадцяти додати ще один розділ під назвою “Особливості організації взаємодії при розслідуванні кримінальних правопорушень, пов’язаних з незаконним обігом вибухових речовин, вибухових пристроїв та боєприпасів”. Це дасть змогу в одному уніфікованому нормативно-правовому акті формалізувати обов’язки та права залучених відокремленими підрозділами НПУ з алгоритмізацією їх дій, що в результаті має покращити взаємодію.

У процесі вивчення відомчих нормативно-правових актів автором була проведена робота з вибіркового аналізу деяких положень та визначень і порівняння їх з нормами КПК. У результаті було виявлено факти двозначності та введення нових термінів, що не знаходили свого відображення в КПК. У той же час не використовувалися терміни, закріплені у відповідних нормах КПК. Конкретні факти автором наведені нижче. Негативні наслідки від дії таких відомчих та міжвідомчих нормативно-правових актів полягають у можливості маніпулювання нормативно-правовою базою учасниками на етапі досудового розслідування та становлять потенційну загрозу опинитися поза межами правового поля. Під час судового розгляду двозначність та нечіткість формулювань може призвести до судового прецеденту, коли прийняте в суді рішення може поставити поза закон діяльність відокремлених підрозділів НПУ, що були учасниками досудового розслідування. У таких випадках все залежить від того, яка зі сторін буде більш переконливою та наведе більше аргументів.

Наприклад, співробітники практичних підрозділів органів досудового розслідування наводять факти, коли на стадії досудового розслідування злочинів, пов’язаних з кримінальними вибухами, як *спеціалісти* (відповідно до тлумачення, викладеного у ст. 71 КПК) для проведення слідчих дій були залучені працівники Експертної служби МВС. Одночасно згадані працівники мали право на проведення експертизи відповідно до Закону України “Про судову експертизу” за напрямом залучення їх як спеціалістів. Такі факти унеможливають в подальшому залучення їх в статусі *експертів* (у значенні відповідно до ст. 69 КПК) у зв’язку зі зміною їх статусу зі спеціаліста на експерта в одному і тому ж провадженні, оскільки виникають сумніви щодо їх неупередженості. Як наслідок, експерт згідно з п. 1 ст. 80 КПК повинен заявити про самовідвід. У п. 2 ст. 80 КПК зазначено, що у випадку якщо експерт з певних причин не заявить про самовідвід, це можуть зробити особи, які беруть участь у кримінальному провадженні, як під час

досудового розслідування, так і під час судового провадження (п. 3 ст. 80 КПК).

У зв'язку з вищевикладеним необхідно зазначити, що сьогодні порядок залучення працівників ЕС МВС як спеціалістів у слідчих діях регламентується наказом МВС України від 03.11.2015 № 1339 “Про затвердження Інструкції про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події”. У другій частині третього пункту цієї інструкції, зокрема, зазначено: “Спеціалісти – інспектори-криміналісти, старші інспектори-криміналісти, техніки-криміналісти, а в разі утворення секторів техніко-криміналістичного забезпечення слідчих дій – керівники зазначених секторів, які входять до структури відповідних органів досудового розслідування, та працівники Експертної служби МВС у складі спеціалізованої пересувної лабораторії, які володіють спеціальними знаннями та можуть надавати консультації під час досудового розслідування з питань, що потребують спеціальних знань і навичок, та залучені як спеціалісти для надання безпосередньої технічної допомоги сторонам кримінального провадження під час досудового розслідування”. З вищевикладеного констатуємо, що спеціалісти у разі утворення секторів техніко-криміналістичного забезпечення слідчих дій входять до структури відповідних органів досудового розслідування та називаються інспекторами-криміналістами. У той же час працівники Експертної служби МВС у складі спеціалізованої пересувної лабораторії, які володіють спеціальними знаннями, також можуть надавати консультації під час досудового розслідування з питань, що потребують спеціальних знань і навичок, та можуть бути залучені як спеціалісти для надання безпосередньої технічної допомоги сторонам кримінального провадження під час досудового розслідування. Як бачимо, відбувається дублювання функцій окремими підрозділами, перший з яких належить до сфери управління НПУ, а другий – МВС. У результаті це приводить до неефективного використання людських ресурсів і бюджетних коштів та бюрократизації діяльності під час досудового розслідування. Як один з логічних варіантів вирішення наведеної вище проблеми, що негативно впливає на досудове розслідування, зокрема, і злочинів, пов'язаних з кримінальними вибухами, автор пропонує розділити судово-експертну діяльність, що віднесена до сфери управління МВС, та техніко-криміналістичне забезпечення кримінального провадження, що віднесено до сфери НПУ.

Підсумовуючи, зауважимо, що взаємодія – це: процесуально та організаційно узгоджена за метою спільна відомча, міжвідомча діяльність двох та більше суб'єктів, що проводиться на певній території як всередині держави, так і поза її межами. Результативність взаємодії між відокремленими підрозділами НПУ під час розслідування злочинів, пов'язаних з кримінальними вибухами, залежить від урегульованості процесуальної та організаційної форми взаємодії.

На сьогодні існує процесуальний вакуум щодо взаємодії при попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних вибухів, що потенційно негативно може вплинути на організаційну форму взаємодії через відсутність правового фундаменту. Зміни до проектів нормативно-правових актів МВС, запропоновані автором, спрямовані на усунення недоліків і в майбутньому повинні позитивно вплинути на організаційну форму взаємодії між відокремленими підрозділами НПУ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ермаков К.К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел : Лекция. – М. : Академия МВД СССР, 1971. – 24 с.

2. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України “Про національну поліцію” : Закон України від 23 грудня 2015 р. № 901-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/901-19>.
4. Оперативно-розшукова інформація : проблеми реалізації : монографія / О.П. Снігерьев, Г.О. Душейко, О.А. Долгий та ін. / За заг. ред. А.М. Подоляки, П.В. Коляди – Суми: ВВП “Мрія-1”, 2003. – 204 с.
5. Особливості розкриття злочинів, пов'язаних із застосуванням вибухівки : наук.-практ. посібник / За заг. ред. чл.-кор. Академії пед. Наук Я.Ю. Кондратьєв. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2002. – 184 с.
6. Діденко С.В. Взаємодія оперативних підрозділів ОВС з іншими суб'єктами правоохоронної діяльності щодо попередження та розкриття злочинів, пов'язаних із застосуванням вибухових речовин чи бойових припасів, Херсонський юридичний інститут ХНУВС : Всеукраїнська науково-практична конференція “Удосконалення діяльності ОВС України з попередження й розкриття злочинів та інших правопорушень”. – Запоріжжя : 2 листопада 2007 року. – 21 с.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
8. Закон України “Про Національну поліцію” від 02 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 “Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п>.
10. Наказу МВС України від 03 листопада 2015 року № 1343 “Про затвердження Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1390-15>.
11. Наказ МВС України від 09 липня 2014 року № 653 “Про затвердження Інструкції про поведіння з вибуховими матеріалами в органах і підрозділах внутрішніх справ України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0870-14>.
12. Наказ МВС України від 06 листопада 2000 року № 764 “Інструкція щодо організації роботи з огляду, вилучення, вибухотехнічного дослідження вибухових речовин і вибухових пристроїв та їх централізованого обліку в органах внутрішніх справ України” втратив чинність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dnadekz.centrmia.gov.ua/?p=494>.
13. Наказ МВС України від 10 вересня 2009 року № 390 “Про затвердження Інструкції з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0963-09>.
14. Наказ МВС України від 09 серпня 2012 року № 686 “Про організації діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1770-12>.
15. Повідомлення про оприлюднення проекту наказу МВС України від 28 грудня 2015 року “Про організацію діяльності органів досудового розслідування Національної поліції” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1768489>.
16. Наказ МВС України від 14 серпня 2012 року № 700 “Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-organizaciyu-vzaemodiyi-organivdosudovogo-rozsliduvannj-doc119907.html>.
17. Повідомлення про оприлюднення проекту наказу МВС України від 28 грудня 2015 року “Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1768465>.
18. Наказом МВС України від 03 листопада 2015 року № 1339 “Про затвердження Інструкції про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1392-15>.

Отримано 28.10.2016

О.С. Наумова,
здобувач Київського університету права
НАН України

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУСПІЛЬНО НЕБЕЗПЕЧНИХ НАСЛІДКІВ ЯК КВАЛІФІКУЮЧИХ ОЗНАК ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ВОЛІ ОСОБИ

У статті на підставі системного аналізу досліджено питання кримінально-правової характеристики суспільно небезпечних наслідків як кваліфікуючих та особливо кваліфікуючих ознак злочинів проти волі особи. Встановлено критерії для визначення змісту понять “фізичне страждання” як кваліфікуючої ознаки ст. 146 КК України, “застосування насильства” як кваліфікуючої ознаки ст. 150-1 КК України, “тяжкі наслідки” як особливо кваліфікуючої ознаки злочинів, передбачених статтями 146, 147, 149, 151 КК України. На підставі отриманих результатів запропоновано окремі правила кримінально-правової кваліфікації та сформульовано критерії для конкретизації зазначених оцінних понять.

Ключові слова: злочини проти волі особи, суспільно небезпечні наслідки злочину, оцінне поняття, тяжкі наслідки, фізичне страждання, кримінально-правова кваліфікація.

В статье на основании системного анализа исследуются вопросы уголовно-правовой характеристики общественно опасных последствий в качестве квалифицирующих и особо квалифицирующих признаков преступлений против свободы личности. Установлены критерии для определения содержания понятий “физическое страдание” как квалифицирующего признака ст. 146 УК Украины, “применение насилия” как квалифицирующего признака ст. 150-1 УК Украины, “тяжкие последствия” как особо квалифицирующих признаков преступлений, предусмотренных статьями 146, 147, 149, 151 УК Украины. На основании полученных результатов предложены отдельные правила уголовно-правовой квалификации и сформулированы критерии для конкретизации таких оценочных понятий.

Ключевые слова: преступления против воли лица, общественно опасные последствия преступления, оценочное понятие, тяжёлые последствия, физическое страдание, уголовно-правовая квалификация.

Paper on the basis of a system analysis examines the issues of criminal law characteristics of dangerous consequences as aggravating and particularly aggravating circumstances of the crimes against liberty. The criteria for determining the content of the concepts of “physical suffering” as aggravating circumstances Art. 146 of the Criminal Code of Ukraine, “violence” as aggravating circumstances Art. 150-1 of the Criminal Code of Ukraine “serious consequences” as a sign of particular crimes under Articles 146, 147, 149, 151 of the Criminal Code of Ukraine. On the basis of the proposed rules separate criminal legal qualifications and criteria formulated to specify these valuation concepts are considered.

Keywords: crimes against liberty, socially dangerous consequences of crime, evaluative concepts, serious consequences, physical suffering, criminal legal qualification.

Згідно зі ст. 29 Конституції України кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність, що узгоджується із положеннями ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Кримінально-правовий захист права на свободу забезпечується встановленням відповідальності за незаконне обмеження або позбавлення свободи людини у статтях Розділу III Особливої частини КК України.

Аналіз відповідних статей КК України вказує на те, що злочини проти свободи особи у розділі III Особливої частини КК України за об'єктивною стороною сформульовані законодавцем як формальні. При цьому, настання суспільно небезпечних наслідків таких посягань виступає кваліфікуючою ознакою таких злочинів та слугує засобом диференціації кримінальної відповідальності. Характерною рисою суспільно небезпечних наслідків у злочинах проти волі особи є виклад законодавцем таких кваліфікуючих ознак шляхом закріплення оцінних понять, які, як правило, потребують конкретизації правозастосувачем у кожному конкретному випадку проведення кваліфікації.

З огляду на наведене, визначення особливостей кримінально-правової характеристики суспільно небезпечних наслідків як кваліфікуючих ознак у злочинах проти волі особи надасть можливість встановити зміст таких ознак в тому числі і з застосуванням системного тлумачення, виробити окремі критерії для конкретизації оцінних понять, таких як “тяжкі наслідки”, “фізичне страждання” тощо, а також сформулювати пропозиції щодо удосконалення статей Розділу III Особливої частини КК України в цій частині.

Питанням кримінально-правової охорони права на свободу, зокрема і визначення суспільно небезпечних наслідків складів злочинів, що посягають на це невід'ємне право людини, присвячені праці таких науковців, як: А.В. Андрушко, М.О. Акімов, В.І. Борисов, Т.В. Варфоломеева, О.О. Володіна, З.А. Загинеї, В.Г. Кундеус, Я.Г. Лизогуб, А.М. Орлеан, А.С. Політова, М.І. Хавронюк, С.Д. Шапченко та інші. Проте не було предметом окремого дослідження питання визначення змісту суспільно небезпечних наслідків як кваліфікуючих ознак злочинів проти волі особи.

Метою цієї статті є надання кримінально-правової характеристики визначеним у статтях Розділу III Особливої частини КК України кваліфікуючим та особливо кваліфікуючим ознакам у виді настання різномірних суспільно небезпечних наслідків цих злочинів, визначення та конкретизація їх змісту.

Перш за все, слід зазначити, що у теорії кримінального права суспільно небезпечні наслідки злочину визначаються як передбачена кримінально-правовою нормою матеріальна та нематеріальна шкода, яка спричиняється злочином об'єкту посягання [1, с. 137]. Суспільно небезпечні наслідки поділяються на наслідки матеріального та нематеріального характеру. В свою чергу наслідки матеріального характеру можна розділити на майнову та фізичну шкоду. Наслідки нематеріального характеру заподіюють нематеріальну шкоду потерпілому.

У статтях Розділу III Особливої частини КК України суспільно небезпечні наслідки як обов'язкова ознака складу злочину передбачені у ч.ч. 2, 3 статей 146, ч. 2 ст. 147, ч.ч. 2, 3 ст. 149, ч.ч. 2, 3 ст. 150-1, ч. 2 ст. 151 КК України. Таким чином, настання відповідних наслідків утворює самостійний склад злочину, а самі наслідки виступають кваліфікуючими ознаками, під якими у юридичній літературі розуміють передбачені законом притаманні частині злочинів відповідного виду суттєві обставини, що відбивають типовий, значно змінений порівняно з основним складом злочину ступінь суспільної небезпечності вчиненого й особи винного та вплив на законодавчу оцінку вчиненого й міру відповідальності [2, с. 48].

Такими ознаками у Розділі III Особливої частини КК України виступають: 1) незаконне позбавлення волі або викрадення людини, що супроводжувалося заподіянням йому фізичних страждань (ч. 2 ст. 146 КК України); тяжкі наслідки (ч. 3 ст. 146 КК України); 2) захоплення або тримання особи як заручника, що спричинили тяжкі наслідки (ч. 2 ст. 147 КК України); 3) торгівля людьми або інша незаконна угода щодо людини, поєднана з насильством, яке не є небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого чи його близьких (ч. 2 ст. 149 КК України); поєднана з насильством, небезпечним для життя або здоров'я потерпілого чи його близьких (ч. 3 ст. 149 КК України); тяжкі наслідки (ч. 3 ст. 149 КК України); 4) використання малолітньої дитини для заняття жебрацтвом, пов'язане із застосуванням насильства (ч. 2 ст. 150-1 КК України); спричинення середньої тяжкості чи тяжкого тілесного ушкодження (ч. 3 ст. 150-1 КК України); 5) незаконне поміщення в психіатричний заклад, що спричинило тяжкі наслідки (ч. 2 ст. 151 КК України).

Аналіз наведених кваліфікуючих ознак надає можливість вказати про використання законодавцем для диференціації кримінальної відповідальності у злочинах проти волі особи суспільно небезпечних наслідків двох видів: 1) спричинення фізичної шкоди різного виду; 2) спричинення тяжкої шкоди як комбінованих суспільно небезпечних наслідків, що включають шкоду як матеріального (фізичну або майнову), так і нематеріального характеру.

Варто зазначити, що системний аналіз характеру фізичної шкоди, яка визначає зміст суспільно небезпечних наслідків складів злочинів, передбачених ч. 2 ст. 146, ч. 2, 3 ст. 149, ч. 2, 3 ст. 150-1 КК України демонструє відсутність єдності застосованої законодавцем термінології та використання оцінних понять, що в окремих випадках утруднює кримінально-правову кваліфікацію.

Зміст поняття “фізичне страждання” у ч. 2 ст. 146 КК України. У нормах КК України відсутнє законодавче визначення змісту вказаного поняття. Т.В. Варфоломеева зазначає, що під заподіянням потерпілому фізичних страждань як кваліфікуючої ознаки складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 146 КК України слід розуміти насильство, яке викликає сильний біль, створення нестерпних для людини умов перебування в ізоляції (надто висока або надто низька температура в приміщенні, ненадання їжі, води тощо) [3, с. 380]. В. І. Борисов вважає, що це випадки, коли потерпілому спричиняється сильний фізичний біль або його тримають у виснажливих для людського організму умовах (наприклад, у холодному чи вологому приміщенні, без їжі) [4, с. 108]. Таке визначення підтверджує і судова практика. Наприклад, згідно з вироком Ізмаїльського міськрайонного суду Одеської області 23.10.2013 року ОСОБА_1 та ОСОБА_2 засуджено за ч. 2 ст. 146 КК України за незаконне викрадення людини, що супроводжувалося заподіянням йому фізичних страждань. Судом встановлено, що потерпілого посадили до багажника автомобіля, вивезли за межі м. Ізмаїла та утримували на дворі будинку, при цьому вказані дії супроводжувались спричиненням фізичних страждань, які виразилися в прив'язуванні потерпілого за допомогою камери від покришки велосипеда до стовпа, та в подальшому, проти волі потерпілого вивезли та продовжували утримувати на дворі іншого будинку, спричинивши потерпілому фізичні страждання, які виразилися в утриманні його у закритому підвалі будинку, що не давало потерпілому орієнтуватися у просторі та часі, обмеживши його у прийомі їжі, води, а також в справлянні природних потреб [5].

Варто зазначити, що фізичне страждання з огляду на диспозицію ст. 127 КК України є однією із альтернативних ознак складу злочину катування. При цьому, катуванням визнається, зокрема, умисне заподіяння фізичного страждання потер-

пілому шляхом нанесення побоїв, мучення або інших насильницьких дій з відповідною метою. Визначення поняття побої, мучення, мордування вміщено у пунктах 3.1.–3.3. Правил судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 1995 року № 6, відповідно до яких побої характеризуються заподіянням багаторазових ударів; заподіяння мук – це дії, спрямовані на тривале позбавлення людини їжі, пиття чи тепла, залишання його в шкідливих для здоров'я умовах та інші подібні дії; мордуванням визнаються дії, що полягають в багаторазовому або тривалому спричиненні болю: щипання, шмагання, нанесення численних, але невеликих ушкоджень тупими чи гостроколючими предметами, діяння термічних факторів та інші аналогічні дії [6].

Таким чином, для з'ясування змісту поняття “фізичне страждання” у ч. 2 ст. 146 КК України необхідно враховувати, що до цього поняття входить заподіяння фізичного страждання шляхом нанесення побоїв, мучення, мордування, заподіяння сильного фізичного болю, що включає як активну дію особи, яка вчиняє відповідний злочин, так і пасивну поведінку щодо викраденого або позбавленого волі потерпілого (в частині позбавлення їжі, пиття чи тепла, залишання його в шкідливих для здоров'я умовах та інші подібні дії).

Водночас, не вирішеним в юридичній літературі є віднесення чи не віднесення до поняття “фізичні страждання” шкоди у вигляді заподіяння потерпілому легких та середньої тяжкості тілесних ушкоджень. На нашу думку, зважаючи на те, що у ч. 3 ст. 146 КК України міститься особливо кваліфікуюча ознака “тяжкі наслідки”, якими визнаються смерть потерпілого, його самогубство, заподіяння тяжкого тілесного ушкодження, психічне захворювання, переривання вагітності, заподіяння майнової шкоди у великих та особливо великих розмірах [3, с. 380], а нормативного визначення поняття “фізичне страждання” ст. 146 КК України не містить, вважаємо, що з огляду на досліджену судову практику та зіставляючи розмір санкцій ст. 125, ч. 1 ст. 122 та ч. 2 ст. 146 КК України, спричинення легкого тілесного ушкодження, середньої тяжкості тілесного ушкодження без кваліфікуючих ознак охоплюється поняттям “фізичне страждання”. Разом з цим, слід зазначити, що використане законодавцем поняття “фізичне страждання” має бути нормативно визначено, наприклад, у примітці до ст. 146 КК України.

Недоліки застосування поняття “фізичне страждання” створює також проблемні питання під час кваліфікації злочинів за сукупністю, наприклад ч. 2 ст. 146 та ст. 127, або ж ч. 2 ст. 146 та ч. 2 ст. 355 КК України, коли з огляду на диспозиції статей 127 та 355 КК України насильство щодо потерпілого вчиняється з відповідною метою. Згідно з вироком Нововолинського міського суду Волинської області від 31.01.2014 ОСОБА_2 та ОСОБА_3 засуджено за ч. 2 ст. 355, ч. 2 ст. 146 КК України як примушування до виконання цивільно-правових зобов'язань, вчиненого групою осіб, поєднане з насильством, що не є небезпечним для життя та здоров'я та незаконне позбавлення волі, що супроводжувалось заподіянням фізичних страждань. Засуджені знаходячись у гаражному приміщенні та примушували потерпілого сплатити борг ОСОБА_3 в сумі 10 000 грн., при цьому застосували до останнього насильство, що не є небезпечним для його життя і здоров'я, яке виражалось у нанесенні ударів дерев'яними палицями по тулубу та інших частинах тіла потерпілого, спричинивши йому тілесні ушкодження [7].

В іншому випадку, вироком Київського районного суду м. Полтави від 10.01.2013 ОСОБА_2 засуджено за ч. 1 ст. 127 КК України як умисне заподіяння сильного фізичного болю, фізичних та моральних страждань, шляхом нанесення

побоїв, мучення та інших насильницьких дій з метою примусити потерпілу вчинити дії, що суперечать її волі та за ч. 2 ст. 146 КК України як незаконне позбавлення волі людини, що супроводжувалося заподіянням останній фізичних страждань. Судом встановлено, що: “в період з 22 год. 08.08.2012 до 15 год. 00 хвилин 09.08.2012 ОСОБА_2 правомірно перебуваючи в квартирі, знаходячись в стані алкогольного сп'яніння, після спільного вживання алкогольних напоїв з гр. ОСОБА_3, на ґрунті раптово виниклих неприємних відносин, почав наносити останній побої та мучення, що виразились у нанесенні ударів кулаками рук та ногами в ділянку тулубу і голови потерпілої, мордував останню, свідомо позбавляючи її надання кваліфікованої медичної допомоги” [8].

Натомість, у фактично аналогічному випадку вироком Артемівського міськ-районного суду Донецької області від 27.05.2015 дії ОСОБА_1 кваліфіковано за ч. 1 ст. 127 КК України, оскільки він “умисно заподіяв сильного фізичного болю, фізичного та морального страждання шляхом нанесення побоїв, мучення, інших насильницьких дій з метою примусити потерпілу вчинити дії, що суперечать її волі, а також з метою залякування, та за ч. 1 ст. 146 КК України, оскільки він вчинив дії щодо незаконного позбавлення волі потерпілої ОСОБА_3” [9]. При цьому, насильство, що спричинило фізичні страждання потерпілої, кваліфіковано за ст. 127 КК як ознакою цього складу злочину, а спричинення фізичних страждань під час позбавлення волі потерпілої суд не кваліфікував.

Ми підтримуємо позицію щодо кваліфікації діянь, передбачених ч. 1 ст. 127 або ж ч. 2 ст. 355 КК у випадках незаконного позбавлення волі потерпілого додатково за ч. 1 ст. 146 КК України без інкримінування кваліфікуючої ознаки “фізичне страждання”, за умови, що насильство застосовується до потерпілого з відповідною метою, передбаченою диспозиціями цих статей КК України. Таким чином, у випадках, коли незаконне позбавлення волі або викрадення людини вчиняється з метою вчинення іншого злочину, обов'язковою ознакою якого є застосування фізичного насильства з певною метою (виконання зобов'язання, залякування тощо) кваліфікація застосованого насильства ще й за ч. 2 ст. 146 КК України є надлишковою. Дотримання зазначеного положення надасть можливість уникнути подвійної кримінально-правової оцінки застосованого насильства у таких випадках.

Щодо інших кваліфікуючих та особливо кваліфікуючих ознак, які визначають спричинення фізичної шкоди (окрім тяжких наслідків), проблемних питань під час визначення їх змісту не виникає. Так, визначення кваліфікуючих ознак, що полягають у застосуванні насильства, яке не є небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого чи його близьких (ч. 2 ст. 149 КК України) та застосування насильства, небезпечного для життя або здоров'я потерпілого чи його близьких (ч. 3 ст. 149 КК України) не міститься в нормах КК України. Водночас, суди під час кваліфікації цих ознак застосовують тлумачення відповідних понять, що визначені у пунктах 5 та 9 Постанови пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 № 10 “Про судову практику у справах про злочини проти власності” [10]. Так, у п. 5 Постанови пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 № 10 “Про судову практику у справах про злочини проти власності” визначено, що під насильством, що не є небезпечним для життя чи здоров'я потерпілого, слід розуміти умисне заподіяння легкого тілесного ушкодження, що не спричинило короткочасного розладу здоров'я або незначної втрати працездатності, а також вчинення інших насильницьких дій (завдання удару, побоїв) за умови, що вони не були небезпечними для життя чи здоров'я в момент заподіяння [10]. Згідно з п. 9 цієї Постанови небезпечне для життя чи здоров'я насильство – це умисне заподіяння

потерпілому легкого тілесного ушкодження, що спричинило короточасний розлад здоров'я або незначну втрату працездатності, середньої тяжкості або тяжке тілесне ушкодження, а також інші насильницькі дії, які не призвели до вказаних наслідків, але були небезпечними для життя чи здоров'я в момент їх вчинення. До них слід відносити, зокрема, і насильство, що призвело до втрати свідомості чи мало характер мордування, придушення за шию, скидання з висоти, застосування електроструму, зброї, спеціальних знарядь тощо.

Визначення змісту вищенаведених суспільно небезпечних наслідків надає можливість з урахуванням системних зв'язків ч. 2 та ч. 3 ст. 149 КК України визначити поняття “тяжкі наслідки” в аспекті фізичної шкоди. Зокрема, В. І. Борисов наголошує, що: “тяжкими наслідками у ч. 3 ст. 149 КК України слід визнавати спричинення смерті потерпілому через необережність, його самогубство, тяжка хвороба, у тому числі психічна, залишення потерпілого після використання у небезпечному для життя стані тощо” [4, с. 117].

Визначення змісту особливо кваліфікуючої ознаки у ч. 3 ст. 150-1 КК України (спричинення середньої тяжкості чи тяжкого тілесного ушкодження) здійснюється з урахуванням змісту Правил судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 1995 року № 6. Водночас, з урахуванням системного тлумачення ч.ч. 2, 3 ст. 150-1 КК України, така кваліфікуюча ознака ст. 150-1 КК України, як застосування насильства, визначається як спричинення легкого тілесного ушкодження, побоїв або мордування.

Як уже зазначалось, законодавцем для диференціації кримінальної відповідальності у злочинах проти волі особи використано суспільно небезпечні наслідки у виді спричинення тяжкої шкоди як комбінованих суспільно небезпечних наслідків, що включають шкоду як матеріального (фізичну або майнову), так і нематеріального характеру.

Поняття “тяжкі наслідки” визначається як у статтях Загальної частини КК України, так і у статтях усіх Розділів Особливої частини КК України. Разом з тим, єдиного термінологічного визначення цього поняття не міститься у статті КК України, а також в усталеній судовій практиці. Р. І. Лемеха, здійснюючи аналіз поняття “тяжкі наслідки”, пропонує розглядати зазначене поняття у вузькому розумінні як вид суспільно небезпечних наслідків, які характеризуються підвищеним рівнем суспільної небезпеки та потребують конкретизації у кожному окремому випадку [11, с. 5].

Зазначимо, що визначення поняття “тяжкі наслідки” у статтях 146, 149 КК України в аспекті спричинення фізичної шкоди може бути проведено шляхом системного аналізу змісту інших ознак, що визначають суспільно небезпечні наслідки відповідних діянь, проте у ч. 2 ст. 147, ч. 2 ст. 151 КК України “тяжкі наслідки” виступають єдиним суспільно небезпечним наслідком захоплення заручників та незаконного поміщення в психіатричний заклад.

Стосовно визначення у ч. 2 ст. 147 КК України поняття “тяжкі наслідки” у юридичній літературі зазначається, що такими наслідками визнаються смерть хоча б одного потерпілого або будь-кого із його рідних або близьких йому осіб, самогубство потерпілого, заподіяння тяжкого тілесного ушкодження, спричинення великої матеріальної шкоди, тривала дезорганізація роботи установи, підприємства, організації [3, с. 382; 4, с. 110]. Щодо кваліфікації застосування фізичного насильства, що спричиняє побої, мордування, легкі та середньої тяжкості тілесні ушкодження, на думку О.О. Володіної, аналіз санкцій ч. 1 ст. 147 КК України та статей 122, 125, 126, 127 КК України свідчить, що ці злочини є менш тяжкими ніж

захоплення заручників. Таким чином, вчена зазначає, що застосування вищезазначених видів насильства для захоплення заручників охоплюється ч. 1 ст. 147 КК України та не потребує додаткової кваліфікації за статтями 122, 125, 126, 127 КК України [12, с. 140].

Не заперечуючи позицію О.О. Володіної, слід наголосити на необхідності визначити безпосередньо у ст. 147 КК України поняття “тяжкі наслідки” задля усунення різного тлумачення цього оцінного поняття та проведення правильної кримінально-правової кваліфікації за ст. 147 КК України у випадку спричинення шкоди здоров’ю потерпілого.

Немає єдності також і у визначенні змісту поняття “тяжкі наслідки” у ч. 2 ст. 151 КК України. Так, М. І. Хавронюк відносить до тяжких наслідків у ч. 2 ст. 151 КК України спричинення потерпілому середньої тяжкості чи тяжкого тілесного ушкодження [13, с. 385]. А. В. Андрушко, аналізуючи позиції науковців щодо визначення змісту цього поняття вказує, що: “трактування поняття “тяжкі наслідки”, за спричинення яких законодавець посилює відповідальність за незаконне поміщення в психіатричний заклад, викликає чимало труднощів, однак відмовлятися від вказаної кваліфікуючої ознаки, залишивши в ч. 2 ст. 151 КК України вказівку “лише на спричинення з необережності смерті потерпілого, як це пропонують окремі науковці, немає достатніх підстав” [14, с. 55]. Варто зазначити, що за ч. 2 ст. 151 КК України відсутня судова практика, що не надає можливості дослідити позицію правозастосувачів щодо змісту цього поняття.

На нашу думку, з урахуванням системного аналізу до змісту оцінного поняття “тяжкі наслідки”, у статтях Розділу III Особливої частини КК України, тяжкими наслідками у ч. 2 ст. 151 КК України слід визнавати спричинення смерті потерпілому через необережність, його самогубство, тяжку хворобу, велику матеріальну шкоду, незаконне поміщення в психіатричний заклад протягом тривалого часу тощо.

В аспекті заподіяння майнової шкоди як особливо кваліфікуючої ознаки “тяжкі наслідки” у статтях 146, 147, 149, 151 КК України зазначимо, що кількісний критерій для обчислення шкоди у великих та особливо великих розмірах не визначається навіть у юридичній літературі. Зазначимо, що розміри таких сум мають бути визначені законодавчо, що передбачає визначення усіх ознак комбінованого поняття “тяжкі наслідки” у відповідних статтях Особливої частини КК України. Водночас, вважаємо за необхідне зауважити, що для конкретизації матеріального аспекту можливо використати положення примітки 1 до ст. 185 КК України, в якій визначено кількісний обрахунок шкоди у великих та особливо великих розмірах для злочинів проти власності.

Враховуючи наведене, зазначимо, що аналіз наведених кваліфікуючих ознак надає можливість вказати про використання законодавцем для диференціації кримінальної відповідальності у злочинах проти волі особи суспільно небезпечних наслідків двох видів: 1) спричинення фізичної шкоди різного виду; 2) спричинення тяжкої шкоди як комбінованих суспільно небезпечних наслідків, що включають шкоду як матеріального (фізичну або майнову), так і нематеріального характеру.

Для з’ясування змісту поняття “фізичне страждання” у ч. 2 ст. 146 КК України необхідно враховувати, що до цього поняття входить заподіяння фізичного насильства шляхом нанесення побоїв, мучення, мордування, заподіяння сильного фізичного болю, що включає як активну дію особи, яка вчиняє відповідний злочин, так і пасивну поведінку щодо викраденого або позбавленого волі потерпілого (в частині позбавлення їжі, пиття чи тепла, залишання його в шкідливих для здоров’я умовах та інші подібні дії).

Тяжкими наслідками у злочинах проти волі особи (ст.ст. 146, 147, 149, 151 КК України) слід визнавати спричинення смерті потерпілому через необережність, його самогубство, тяжку хворобу, спричинення матеріальної шкоди у великому або особливо великому розмірі тощо.

Отримані висновки сприятимуть подальшому дослідженню проблемних питань визначення змісту суспільно небезпечних наслідків у злочинах проти волі особи та удосконалення правил кримінально-правової кваліфікації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кудрявцев В.Н. Объективная сторона преступления / В.Н. Кудрявцев. – М. : Юридическая литература, 1960. – 352 с.
2. Гуторова Н.О. Проблеми вдосконалення кваліфікуючих ознак злочинів у сфері господарської діяльності // Відповідальність за злочини у сфері господарської діяльності : матер. наук.-практ. конф. / ред. кол. : В.В. Сташис (голов. ред.) та ін. – Х. : “Кроссрод”, 2006. – С. 47–50.
3. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України : У 2 т. – Т. 1 / За заг. ред. П.П. Андрушка, В.Г. Гончаренка, Є.В. Фесенка. – 3-тє вид., перероб. та доп. – К. : Алерта ; КНТ ; Центр учбової літератури. – 2009. – 964 с.
4. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. – [5-те вид., допов.]. – Х. : Право, 2013. – Т. 2 : Особлива частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. – Х., 2013. – 1040 с.
5. Вирок Ізмаїльського міськрайонного суду Одеської області 23 жовтня 2013 року / Провадження № 1-кп/500/232/13 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу з ЄДРСР : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35378994>.
6. Правила судово-медичного визначення ступеня тяжкості тілесних ушкоджень : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 1995 р. № 6 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0255-95>.
7. Вирок Нововолинського міського суду Волинської області від 31.01.2014 / справа № 165/1159/13-к / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39081381>.
8. Вирок Київського районного суду м. Полтави від 10.01.2013 / справа № 1609/10981/12 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28553286>.
9. Вирок Артемівського міськрайонного суду Донецької області від 27.05.2015 / справа № 219/1584/15-к / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44413239>.
10. Про судову практику у справах про злочини проти власності: Постанови Пленуму Верховного Суду України від 06.11.2009 року № 10 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09>.
11. Лемеха Р.І. Поняття “тяжкі наслідки”: проблеми визначення змісту / Р.І. Лемеха // Часопис Академії адвокатури України. – 2012. – № 1(14). – С. 1–6.
12. Володіна О.О. Фізичне насильство як спосіб захоплення заручників / О.О. Володіна // Право і Безпека. – 2012. – № 4. – С. 139–143.
13. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – [9-те вид., переробл. та допов.]. – К. : Юридична думка, 2012. – 1316 с.
14. Андрушко А.В. Диференціація кримінальної відповідальності за незаконне поміщення в психіатричний заклад / А.В. Андрушко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія Право. – Випуск 35. Частина II. – Том 3. – С. 52–55.

Отримано 31.10.2016

А.М. Ониськів

УХИЛЕННЯ ВІД ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ ШЛЯХОМ САМОСКАЛІЧЕННЯ АБО ІНШИМ СПОСОБОМ: АНАЛІЗ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

У статті аналізується судова практика щодо застосування статті 409 Кримінального кодексу України “Ухилення від військової служби шляхом самокалічення або іншим способом”. З її урахуванням, а також на підставі вивчення наукової літератури запропоновано окремі правила кваліфікації за відповідною статтею цього Кодексу.

Ключові слова: ухилення від військової служби; самокалічення; інший обман; відмова від несення військової служби; співучасть.

В статье анализируется судебная практика по применению статьи 409 “Уклонение от военной службы путем самокалечения или иным способом” Уголовного кодекса Украины. С ее учетом, а также на основании изучения научной литературы предложено отдельные правила квалификации по соответствующей статье настоящего Кодекса.

Ключевые слова: уклонение от военной службы; самокалечение; иной обман; отказ от несения военной службы; соучастие.

Paper analyzes the jurisprudence on the application of Art/ 409 “Evasion of Military Service by Self-Maiming or Otherwise” of the Criminal Code of Ukraine. Taking it into account, and taking into account the study of scientific literature individual qualification rules for the relevant article of the Code are offered.

Keywords: evasion of military service; self-mutilation; another deception; refusal of military service; complicity.

У ст. 409 передбачається кримінальна відповідальність за ухилення військовослужбовця від несення обов'язків військової служби шляхом самокалічення або шляхом симуляції хвороби, підроблення документів чи іншого обману (ч. 1) та за відмову від несення обов'язків військової служби.

У теорії кримінального права проблема підстав кримінальної відповідальності у разі вчинення відповідного злочину розглядалася у працях таких науковців, як М.І. Карпенко, В.О. Навроцький, М.М. Сенько, М.І. Хавронюк, С.О. Харитонов та інших. Однак, ураховуючи сучасні реалії збільшення динаміки вчинення цього злочину, важливо не лише проаналізувати ознаки складів злочинів, передбачених у ст. 409 КК України, а й виявити основні підходи судової практики щодо тлумачення цих ознак. Відтак протягом 1 вересня 2016 р. – 1 грудня 2016 р. було проаналізовано 60 судових вироків, постановлених за ст. 409 КК України, які було обрано у довільному порядку з Єдиного реєстру судових рішень з усіх регіонів України.

У дев'яти з проаналізованих вироків (15 % випадків) злочин, вчинений військовослужбовцем, було кваліфіковано за ч. 1 ст. 409 КК України. При цьому у чотирьох з них способом вчинення злочину було підроблення документів. На думку С.О. Харитонова, підроблення документів полягає у тому, що “військовослужбовець з метою отримати звільнення від виконання обов'язків військової

служби подає відповідному командирі (начальнику) документ (підроблений або неправдиво виготовлений), в якому містяться неправдиві відомості, та на його підставі отримує постійне чи тимчасове звільнення від служби” [1, с. 69].

О.О. Дудоров відносить до підроблення документів „як повне виготовлення сфальсифікованого документа, так і часткову фальсифікацію змісту справжнього документа. В останньому випадку (так звана переробка) перекручення істини відбувається шляхом внесення у документ неправдивих відомостей (виправлення, внесення фіктивних записів, знищення частини тексту, витравлення, підчистка, змивання, підроблення підпису, переклеювання фотографії, проставлення на документі відбитка підробленої печатки тощо). Підроблення документа становлять, наприклад, дії особи, яка, скориставшись бланком підприємства або організації, на якому є підпис уповноваженої особи, заповнює його відповідним текстом. Поняттям підроблення документа охоплюється і внесення неправдивих відомостей у вже підроблений документ (наприклад, особа, придбавши підроблене посвідчення водія, вклеює у нього свою фотографію)” [2, с. 96–97].

На думку С.О. Харитонова, такий документ може бути виготовлений як самим винним, так і сторонньою особою (військовослужбовцем чи невійськово-службовцем). Така особа може виступати як організатор вчинення даного злочину, підбурювач чи пособник. У цьому разі її дії підлягають кваліфікації за правилами співучасті [1, с. 69]. Як вважає С.М. Горелов, підроблення документа як спосіб учинення злочину, передбаченого у ч. 1 ст. 409 КК України, характеризується тим, що це активна поведінка військовослужбовця, який надає командуванню документ, який завідомо для винуватого не відповідає дійсності та який сфальсифікований ним самим або іншою особою [3, с. 110]. Не можемо погодитися з таким підходом. Як було зазначено вище, підроблення документа охоплює повне або часткове його виготовлення та не включає використання завідомо підробленого документа. Такий висновок впливає з етимології слова “підроблення”, а також з системного аналізу ст. 358 КК України, в якій використання завідомо підробленого документа виокремлюється законодавцем як самостійна суспільно небезпечна дія (ч. 3). Вважаємо, що підроблення документа як спосіб ухилення від військової служби має носити особистий характер, тобто може вчинятися лише військовослужбовцем. Водночас використання ним документа, завідомо підробленого іншою особою, не повинно оцінюватися як підроблення документа, а має кваліфікуватися як ухилення від військової служби шляхом іншого обману.

Наприклад, за вироком Біляївського районного суду Одеської області від 11 квітня 2016 р. дії Особи-1, військовослужбовця, були кваліфіковані за ч. 1 ст. 409 КК України як ухилення від військової служби шляхом підроблення документів. Як вказано у вироку, він звернувся у відділення особового складу та стройового із письмовим рапортом про звільнення з лав Збройних Сил України за станом здоров'я та небажання у подальшому проходити військову службу, додавши до рапорту підроблене на його прохання невстановленою слідством особою рішення військово-лікарської комісії у формі свідоцтва про хворобу за № 1075 від 22 липня 2014 р., яке видається установою (лікувальним закладом), і яке надає право та звільняє від обов'язків, з завідомо неправдивими відомостями про номер, дату, вид захворювання та неправдивий висновок комісії про непридатність до військової служби у мирний час, обмежену придатність у військовий час, та, внаслідок чого, 7 серпня 2014 р., згідно з наказом командира частини № 160, був звільнений з військової служби у запас Збройних Сил України за станом здоров'я [4]. На нашу думку, під час формулювання обвинувачення доцільно було б вказати, що військовослужбовець вчинив ухилення від військової служби

шляхом іншого обману, а не підроблення документів, що мало місце в аналізованому вироку.

Що стосується кваліфікації дій осіб, які підробили документи, що були використані військовослужбовцем для ухилення від виконання військової служби, то у цій ситуації, на нашу думку, їх дії підпадають під декілька кримінально-правових норм. З одного боку, в їх діях вбачаються ознаки складів злочинів, передбачених у ст. 358 або 366 КК України (залежно від спеціальних ознак суб'єкта). З іншого – пособництво у вчиненні злочину, передбаченого у ч. 1 ст. 409 КК України (адже така особа наданням засобів сприяла вчиненню злочину іншими співучасниками – ч. 5 ст. 27 КК України). За такої ситуації має місце конкуренція цілого і частини. На думку В.О. Навроцького, яку ми поділяємо, “у такому випадку скоєне, зазвичай, кваліфікується за статтею, яка передбачає “самостійний” злочин. Як співучасть діяння кваліфікується тоді, коли вона становить більш небезпечне посягання” [5, с. 435]. Порівнявши кримінально-правові санкції, передбачені у ч. 1 ст. 358 та у ст. 366, можна дійти висновку, що дії особи, яка підробила документ, що був використаний військовослужбовцем для ухилення від військової служби слід кваліфікувати як пособництво у цьому (ч. 5 ст. 27 – ч. 1 ст. 409 КК України).

На нашу думку, підроблення документів як спосіб вчинення злочину, передбаченого у ч. 1 ст. 409 КК України, характеризується тим, що це активна поведінка військовослужбовця, спрямована на те, щоб повністю виготовити сфальсифікований документ або здійснити часткову фальсифікацію змісту справжнього документа з метою ухилення від проходження військової служби.

Згідно з трьома вироками ухилення від військової служби було вчинено шляхом самокалічення. Так, згідно з вироком Волноваського районного суду Донецької області від 2 березня 2015 р. [6] військовослужбовець здійснив одиночний постріл самому собі за допомогою стрілецької вогнепальної зброї у тканини гомілки правої ноги, чим імітував напад на нього з боку ворога під час несення служби. У двох випадках цей злочин було вчинено шляхом іншого обману. Так, згідно з вироком Калинівського районного суду Вінницької області від 19 липня 2015 р. [7] військовослужбовець за контрактом з метою відпочинку за кордоном зателефонував командирі та повідомив останнього, що він нібито захворів та вийти на службу не зможе, при цьому повідомив, що він рапорт із відповідним клопотанням та довідку, що підтверджує його хворобу, надасть після одужання; довідку про його перебування на лікуванні не надав, вигадуючи для цього різні причини.

Проаналізувавши наукову літературу, під самоскаліченням, на нашу думку, слід розуміти умисне штучне заподіяння військовослужбовцем тілесного ушкодження самому собі, що характеризується порушенням анатомічної цілості тканин, органів та їх функцій, що виникає як наслідок дії одного чи кількох зовнішніх ушкоджуючих факторів – фізичних, хімічних, біологічних, психічних, з метою ухилитися від несення обов'язків військової служби.

Вкажемо також і на те, що згідно з етимологією слова “самокалічення”, відповідні тілесні ушкодження можуть бути спричинені військовослужбовцем самому собі. Дещо “розміто” висловлюють свою позицію автори одного з підручників з кримінального права. На їх думку, шкоду здоров'ю при самокаліченні можуть заподіяти або сам військовослужбовець, або на його прохання інші особи, як військовослужбовці, так і інші громадяни. У всіх випадках виконавцем цього злочину є військовослужбовець, якому завдано шкоду. Інші особи, які умисно заподіяли шкоду його здоров'ю, визнаються співучасниками цього злочину. Крім

того, вони підлягають відповідальності за заподіяння шкоди здоров'ю за відповідними статтями Кодексу [8, с. 318]. Не можемо погодитися з таким підходом, про що вже вказували вище. На нашу думку, заподіяння шкоди здоров'ю військовослужбовцю іншою особою має кваліфікуватися за загальнокримінальними нормами (наприклад, за ст.ст. 121, 122, 124 КК України). У вирокі, в яких способом вчинення злочину, передбаченого у ч. 1 ст. 409 КК України, визнавалося самокалічення, відповідні ушкодження були заподіяні військовослужбовцем самому собі.

У жодному з проаналізованих вироків, постановлених по ч. 1 ст. 409 КК України, злочин не було вчинено шляхом симуляції хвороби.

Інший обман як спосіб вчинення злочину, передбаченого у ч. 1 ст. 409 КК України. У теорії кримінального права обман розуміється здебільшого однаково. Так, на думку М. Панова та Г. Анісімова, обман як спосіб вчинення злочину характеризується такими ознаками: 1) різновид спілкування (“викривленого”), спілкування між людьми, в якому, з одного боку, виступає особа, яка повідомляє неправдиві, такі, що не відповідають дійсності, відомості – обманщик, а з іншого – обманутий, тобто особа, якій спрямовують (адресують) ці відомості. При цьому особа, яка піддається дезінформаційному впливу обманщика, має бути здатною сприймати неправдиву інформацію, за допомогою якої винний прагне ввести її в оману; 2) зміст обману полягає у повідомленні неправдивих відомостей (неправди) у повному або частковому обсязі про певні обставини, події, явища, що не відповідає дійсному стану справ та викривляє істину або у неповідомленні (замовчуванні) тих відомостей, які винний повинен був повідомити; 3) спрямованість обману на те, щоб істина щодо певних обставин (фактів) у свідомості обманутого була відображена у перекрученому, спотвореному вигляді. При цьому залежно від форми обману (активної або пасивної) він може бути словесним (усним або письмовим) або виражатися у вигляді конклюдентних дій [9, с. 72–74].

На думку С.О. Харитонова, “інший обман як спосіб ухилення від несення обов’язків військової служби виявляється у службовому повідомленні командира (начальнику) завідомо неправдивої інформації про події чи обставини з метою отримання постійного чи тимчасового звільнення від служби або у свідомому замовчуванні з цією самою метою інформації, про яку був зобов’язаний доповісти. Неправдиві відомості можуть стосуватися родинних та інших обставин, які, якби вони в дійсності існували, являлися б для командування підставами для звільнення військовослужбовця від виконання обов’язків служби” [1, с. 70]. М.І. Хавронюк вважає, що “інший обман як форма ухилення військовослужбовця від військової служби полягає в тому, що військовослужбовець доводить до відома командира (начальника) завідомо неправдиві відомості про певні події чи обставини або свідомо замовчує їх з метою ухилитися від військової служби. Це може бути подання рапорту з проханням надати короткочасну відпустку у зв’язку зі смертю близького родича, або неправдиві скарги на складні сімейні стосунки, які можуть стати підставою для переведення із віддаленого гарнізону в столицю, тощо. До іншого обману слід відносити й іншу, крім підроблення, фальсифікацію (підлог) документів та пред’явлення їх командирі (начальнику) як справжніх” [10, с. 1159].

У вирокі Калинівського районного суду Вінницької області від 19 липня 2015 р. так описано інший обман: військовослужбовець з метою відпочинку за кордоном зателефонував командирі та повідомив останнього, що він нібито захворів та вийти на службу не зможе, при цьому повідомив, що рапорт із відповідним клопотанням та довідку, що підтверджує його хворобу, надасть після одужання;

довідку про його перебування на лікуванні не надав, вигадуючи для цього різні причини [11].

Окремо розгляду потребує питання про те, яким чином слід кваліфікувати дії військовослужбовця, який ухилився від проходження військової служби шляхом пропозиції, обіцянки або надання неправомірної вигоди військовій службовій особі (підкупу). Так, на думку М.І. Хавронюка, “давання військовослужбовцем хабара військовій службовій особі з метою отримати від неї дозвіл на відпустку слід кваліфікувати, залежно від тривалості відсутності військовослужбовця у військовій частині (місті служби), за ст. 407 і ст. 369 (військова службова особа у цьому випадку несе відповідальність за статтями 27 і 407 і статтями 368 і 423 (424)), а з метою залучити її до ухилення його від військової служби шляхом симуляції хвороби, підроблення документів або іншого обману – за статтями 409 і 369 (у цьому випадку військова службова особа несе відповідальність за статтями 27 і 409, 368 і 423 (424))”. [10, с. 1159]. С.О. Харитонов також вважає, що “ухилення від служби, вчинене шляхом підкупу службової особи, є одним з видів ухилення шляхом обману. Якщо при цьому підкуп виразився у даванні хабара, то той, хто ухилився в такий спосіб від несення обов’язків військової служби, підлягає відповідальності і за давання хабара. Дії службової особи в цих випадках слід кваліфікувати як пособництво в ухиленні від військової служби та зловживання владою, а у разі отримання хабара – і за ознакою отримання хабара, тобто за сукупністю цих злочинів” [1, с. 70].

Не можемо погодитися з таким підходом. Адже, як зазначалося вище, способом ухилення від військової служби є будь-який обман з боку військовослужбовця, який адресується військовій службовій особі. А обман, як було зазначено вище, характеризується такою змістовною ознакою, як повідомлення неправдивих відомостей (неправди) у повному або частковому обсязі про певні обставини, події, явища, що не відповідає дійсному стану справ та викривляє істину, або неповідомлення (замовчування) тих відомостей, які винний повинен був повідомити. Це – обов’язкова ознака обману. Що ж стосується підкупу, то він жодним чином не пов’язаний з таким обманом. Навпаки, неправомірна вигода надається за ті факти, які не замовчуються, які повідомляються від однієї особи до іншої. Тому доходимо висновку, що підкуп військовослужбовцем військової службової особи з метою ухилення від проходження від військової служби не може кваліфікуватися за ч. 1 ст. 409 КК України, оскільки підкуп не характеризується обов’язковими конститутивними ознаками обману. У такому випадку дії військовослужбовця слід кваліфікувати за відповідною частиною ст. 369 КК України, а дії військової службової особи – за відповідною частиною ст. 368 цього Кодексу (адже військова службова особа належить до такої категорії службових осіб, як представники влади відповідно до примітки до ст. 364 КК України).

Підводячи підсумок характеристики іншого обману як способу вчинення злочину, передбаченого у ч. 1 ст. 409 КК України, зауважимо, що він може полягати у вчиненні лише таких діянь, які характеризуються істотними ознаками обману. Зокрема, інший обман може полягати в агравації, тобто перебільшенні військовослужбовцем симптомів наявного у нього захворювання, використання ним завідомо підроблених документів іншою особою, якщо такі дії вчинені з метою ухилення від військової служби. Водночас інший обман не може включати вчинення інших дій, що не відповідають істотним ознакам обману, зокрема й підкуп військової службової особи.

Що стосується відмови від несення військової служби, то у 55 % випадків (33 вироки) суди пов’язували відмову від несення військової служби з письмовим

повідомленням військових службових осіб про небажання виконувати обов'язки військової служби (подання рапорту, заяви на ім'я начальника військової частини, військового комісара тощо). Наприклад, згідно з вироком Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 13 лютого 2015 р. [12] військовослужбовець у відкритій формі відмовився від несення обов'язків військової служби, подав власноручно написаний та підписаний ним рапорт на ім'я військового комісара щодо звільнення його від виконання службових обов'язків у зв'язку із небажанням проходити військову службу; залишення території комісаріату. При цьому в усіх проаналізованих вироків передбачено, що така відмова була відкритою. Окремі суди вказують, що письмова відмова від несення військової служби відбувалася після усного висловлення військовослужбовцем небажання проходити цю службу та була її підтвердженням (8 % випадків або 5 вироків).

У 18 % випадків (11 вироків) у них, окрім того, зазначається, що військовослужбовець окрім подання письмової заяви (рапорту) робив це, не застосовуючи обман. Наприклад, у вирокі Балтського районного суду Одеської області від 5 серпня 2015 р. [13]. Очевидно в такий спосіб суди намагаються навести розмежувальні ознаки між відмовою від несення військової служби (ч. 2 ст. 409 КК України) та ухилення військовослужбовця від несення обов'язків військової служби шляхом самокалічення або шляхом симуляції хвороби, підроблення документів чи іншого обману (ч. 1 цієї статті).

Практично у 95 % випадків (57 вироків) суди зазначають, що військовослужбовець, який подав письмову заяву, фактично припинив виконувати обов'язки військової служби (не з'явився для проходження служби у військову частину, залишив межі військового комісаріату тощо).

У 14 % випадках (9 вироків) відмова від несення військової служби проявилася у формі невиконання наказу командира та неприбуття на визначені ним об'єкти несення військової служби або неприбуття у військову частину (наприклад, у вирокі Волноваського районного суду Донецької області 4 лютого 2015 р. [14] вказано таке: 12 грудня 2014 р. військовослужбовець у визначений командиром час не прибув та відмовився від несення обов'язків військової служби, що продовжив вчиняти до 13 грудня 2014 р., проводячи час на власний розсуд).

У 26 % випадків (16 вироків) суди констатують відмову від несення обов'язків військової служби у випадку самовільного залишення військовослужбовцем військової частини або місця проходження військової служби. Зокрема, за вироком Волноваського районного суду Донецької області від 23 березня 2015 р. [15] передбачено, що військовослужбовець відмовився від обов'язків несення військової служби та 12 вересня 2014 р. самовільно залишив розташування польового табору та поїхав у місце постійного проживання, фактично припинивши нести обов'язки військової служби та ухилившись від їх виконання в подальшому. Його дії було кваліфіковано за ч. 2 ст. 409 КК України.

Таким чином, у подібних випадках суди ототожнюють відмову від несення військової служби та самовільне залишення військової частини або місця служби. Кримінальна відповідальність за таке діяння передбачена законодавцем у ст.ст. 407 та 408 КК України. На нашу думку, така кваліфікація є щонайменше спірною. Вважаємо, що в усіх випадках, коли військовослужбовець відмовився від несення обов'язків військової служби, а згодом самовільно залишив межі військової частини або місця служби, його дії слід кваліфікувати за сукупністю: за ч. 2 ст. 409 КК України та за ст. 407 або ст. 408 цього Кодексу (залежно від строку ухилення від проходження військової служби, мети вчинення відповідних дій тощо). Відмова від несення військової служби може мати місце лише у

випадку, коли військовослужбовець не залишав самовільно військову частину або місце служби.

У 5 % випадках (3 вироки) суди констатують, що відмова від несення військової служби має місце у випадку, коли військовослужбовець відкрито це вчинив, не вказуючи про подання ним письмового рапорту або заяви військовій службовій особі. Очевидно, що у цих випадках мала місце усна відкрита відмова від несення військової служби.

Отже, аналіз наукової літератури, а також судової практики засвідчив, що під час кваліфікації злочину, передбаченого у ст. 409 КК України, суди досить часто стикаються з проблемами, пов'язаними з правильним встановленням ознак складів відповідних злочинів, а також розмежуванням з суміжними складами злочинів. Лише комплексне дослідження відповідних питань дає можливість відшукати той варіант кваліфікації за ст. 409 КК України, який відповідає принципам кримінально-правової кваліфікації, запропонованим у теорії кримінального права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Злочини проти встановленого порядку несення військової служби (військові злочини) : навч. посіб. / Г.М. Анісімов, Ю.П. Дзюба, В.І. Касинюк та ін. ; за ред. М.І. Панова. – Х. : Право, 2011. – 184 с.
2. Дудоров О.О. Проблеми кримінальної відповідальності за підроблення документів / О.О. Дудоров // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2010. – № 3. – С. 90–103.
3. Горелов С.М. Уклонение от исполнения обязанностей военной службы путем симуляции болезни или иным способом (членовредительство) : уголовно-правовой и криминологический аспекты : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / С.М. Горелов; Ростовский юридический институт МВД). – Ростов-на-Дону, 2009. – 246 с.
4. Вирок Біляївського районного суду від 8 лют. 2016 р. Справа № 496/192/16-к. Провадження № 1-кп/496/71/16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55558263>.
5. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації : навч. посібн. / В.О. Навроцький. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 704 с.
6. Вирок Волноваського районного суду Донецької області від 2 берез. 2015 р. Справа 221/518/15-к Провадження 1-кп/221/120/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42972623>.
7. Полный курс уголовного права : в 5-ти : Учебн. – Т. 5 : “Преступления против государственной власти. Преступления против военной службы. Преступления против мира и безопасности человечества. Международное уголовное право” / под ред. А. И. Коробеева. – СПб. : Юридический центр-Пресс, 2008. – 992 с.
8. Вирок Калинівського районного суду Вінницької області від 19 лип. 2015 р. Справа № 132/2358/13-к [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33502508>.
9. Панов М. Обман як ознака складу злочину і його кримінально-правове значення / М. Панов, Г. Анісімов // Юридична Україна. – 2014. – № 5. – С. 72–79.
10. 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.
11. Вирок Калинівського районного суду Вінницької області від 19 лип. 2015 р. Справа № 132/2358/13-к [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/33502508>.
12. Вирок Івано-Франківського міського суду Івано-Франківської області від 13 лют. 2015 р. Справа № 344/18645/14-к. Провадження № 1-кп/344/122/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42715664>.
13. Вирок Балтського районного суду Одеської області 5 серп. 2015 р. Справа № 493/843/15-кПровадження № 1-кп/493/98/15 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47968187>.
14. Вирок Волноваського районного суду Донецької обл. 4 лют. 2015 р. Справа 221/125/15-к. Провадж. № 1-кп/221/60/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42601695>.
15. Вирок Волноваського районного суду Донецької обл. від 23 берез. 2015 р. Справа 221/680/15-к. Провадж. № 1-кп/221/152/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42601695>.

В.В. Оцел,
здобувач ДНДІ МВС України

РЕЗУЛЬТАТИ ВИВЧЕННЯ ВИРОКІВ ЗАГАЛЬНИХ СУДІВ УКРАЇНИ ЗА ЗЛОЧИНИ, ВЧИНЕНІ ОРГАНІЗОВАНИМИ ЗЛОЧИННИМИ ГРУПАМИ

У статті на основі відомостей Єдиного державного реєстру судових рішень проаналізовано ознаки організованих злочинних груп. Розглянуто їх кількісний склад, строки існування, кримінальну спеціалізацію, час і місце вчинення злочинів, охарактеризовано членів цих груп.

Ключові слова: організована злочинність, організована злочинна група, особа злочинця, злочинна спеціалізація, кримінологічна інформація.

В статье на основе сведений Единого государственного реестра судебных решений проанализированы признаки организованных преступных групп. Рассмотрены их количественный состав, период существования, криминальная специализация, время и место совершения преступлений, дана характеристика членов этих групп.

Ключевые слова: организованная преступность, организованная преступная группа, личность преступника, преступная специализация, криминалистическая информация.

On the basis of the information of the Unified State Register of court decisions the signs of organized criminal groups are analyzed. We consider the number of members, the period of existence, the criminal specialization, time and place of the commission of crimes, the characteristics of members of these groups are given.

Keywords: organized crime, organized criminal group, identity of the offender, criminal specialization, criminological information.

На сучасному етапі розвитку суспільства організована злочинність залишається серйозною проблемою і несе найбільшу загрозу національній безпеці України саме тоді, коли вона переживає важкий період соціально-економічної та політичної кризи, а також воєнного конфлікту на Сході країни. У результаті в останні три роки простежується тенденція до погіршення криміногенної ситуації, що проявляється у значному зростанні кримінальних правопорушень різного характеру та ступеня тяжкості. Частина їх нерідко вчиняється саме за участю членів організованих злочинних груп (далі – ОЗГ). Негативно на зростання зазначеного виду злочинності вплинуло й реформування системи МВС, а саме ліквідація спеціалізованого підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю.

Як підкреслюють В.О. Соболев і О.Н. Ярмиш, ефективність боротьби з організованою злочинністю багато в чому залежить від вивченості різних складових цього феномена [1, с. 34]. Так, дослідженню теоретичних питань та практичних аспектів боротьби з цим явищем були присвячені роботи В.С. Овчинського, Г.А. Матусовського, В.Д. Гвоздецького, О.Ю. Шостки, Є.К. Марчука, Л.М. Демидової, В.В. Українця, В.М. Бикова, О.В. Одинцової, В.М. Варбаци, В.П. Ковальчука, Ю.Ю. Сорочика та ін.

Не раз наголошувалося, що на практиці виявлення ознак злочинів, вчинених ОЗГ, є складною діяльністю. Є певні труднощі у визначенні та доказовій базі щодо вчинення злочинів саме ОЗГ, тому як цьому виду злочинності притаманний високий рівень латентності із-за особливостей норм і правил поведінки в групі, ролі кожного учасника задля правильної кваліфікації їх діянь. Відповідно до ч. 3 ст. 28 Кримінального кодексу України злочин визнається вчиненим організованою групою, якщо в його готуванні або вчиненні брали участь декілька осіб (три і більше), які попередньо зорганізувалися у стійке об'єднання для вчинення цього та іншого (інших) злочинів, об'єднаних єдиним планом з розподілом функцій учасників групи, спрямованих на досягнення цього плану, відомого всім учасникам групи. Науковці ж більш детально розмежовують ознаки ОЗГ, називаючи їх основними (обов'язковими) і додатковими (факультативними). Отже, обов'язкові ознаки вказані у законі: це стійкість групи, розподіл функцій між учасниками, спрямованих на досягнення єдиного плану групи. Щодо додаткових (факультативних) думка вчених різнилася [2, с. 172–173].

З метою наукового пізнання даного виду злочинності та її ознак використовуються різні джерела кримінологічної інформації. Більш детально про них пише О.В. Одинцова [3, 4]. Це можуть бути оперативні дані правоохоронних органів про вчинені злочини, картки первинного обліку злочинців та злочинів, матеріали кримінальних справ, у тому числі архівні, матеріали ЗМІ, інформаційно-аналітичні матеріали з наукових кримінологічних (соціологічних) досліджень, проведених методом аналізу документів, опитування, інтерв'ю, спостереження, експерименту тощо. Нами ж для моніторингового вивчення ОЗГ було обрано матеріали судових рішень (вироків), що містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень. Доступ до даної інформації відкритий та регулюється Законом України “Про доступ до судових рішень” [5]. Обране нами доступне джерело можна назвати кінцевим результатом проведеної складної правоохоронної роботи з викриття, розслідування, доказування вини та покарання винних за злочини, що дає більш повну характеристику учасників ОЗГ і їх кримінальної спеціалізації.

Так, для аналізу було відібрано 100 судових справ за неповний період 2014 – 3 місяці 2016 років з постановленням вироків загальних судів у відношенні 420 осіб, що є членами ОЗГ. При відборі кримінальних справ, у першу чергу, приймався до уваги юридично-обов'язковий перелік ознак ОЗГ, що наведений у чинному Кримінальному кодексі України. Також критеріями відбору даних для аналізу були визначені додаткові питання: 1) кримінальна спеціалізація ОЗГ; 2) мотив і мета вчинення злочинів; 3) регіон України, на території якого вчинено злочини, та місце вчинення злочинів (місто, село, селище міського типу); 4) строк існування ОЗГ (у днях, місяцях, роках) до моменту викриття їх працівниками правоохоронних органів; 5) кількісний склад ОЗГ та характеристика її членів (повноліття, стать, національність, громадянство, рівень освіти, наявність/відсутність судимостей, рід діяльності у повсякденному житті (є працюючим, безробітним, особою, що навчається чи ні, держслужбовцем, приватним підприємцем, пенсіонером), сімейний стан, наявність у них неповнолітніх дітей); 6) кількість злочинних епізодів, що розглядалися в справі; 7) спосіб вчинення злочинів ОЗГ; 8) потерпілі від злочинів та завдані ним збитки; 9) вид покарання, призначений членам ОЗГ за вироками.

За визначений період найбільшу кількість судових справ щодо злочинної діяльності ОЗГ було розглянуто судовими інстанціями Київської області (16). Дещо менше їх розглянуто на Полтавщині (10). Середній показник мають черкаські (8) та тернопільські (7) суди. По 1 справі розглянуто судами Волинської,

Запорізької, Рівненської та Хмельницької областей (табл. 1). У 94 вироках із 100 була відмічена участь захисників обвинувачених під час розгляду кримінальних справ у судах.

Таблиця 1

Частота судових розглядів злочинів ОЗГ за регіонами України

Регіон	Кількість судових справ	Регіон	Кількість судових справ
Київська	16	Закарпатська	3
Полтавська	10	Луганська	3
Черкаська	8	Чернігівська	3
Тернопільська	7	Вінницька	2
Кіровоградська	6	Дніпропетровська	2
Львівська	6	Сумська	2
Івано-Франківська	5	Чернівецька	2
Одеська	5	Запорізька	1
Херсонська	5	Волинська	1
Харківська	4	Рівненська	1
Донецька	4	Хмельницька	1
Житомирська	3		

У справі обов'язково акцент робився на такій ознаці як кримінальна організованість членів ОЗГ, підкреслювалися їх згуртованість, наявність чіткої функціонально-рольової структури, а також спрацьованість. Як показав аналіз, усі члени ОЗГ організовувалися для вчинення злочинів з корисливих мотивів і мали на меті незаконне збагачення. В ОЗГ спостерігалися чітко визначені функції та роль кожного члена групи. Практично в усіх групах, окрім 9-ти, де 2 особи виступали організаторами групи, роль лідера групи належала одній особі. Організатори груп мали єдиний план із визначенням функцій кожного члена. У свою чергу обізнані із цим планом були всі члени ОЗГ, що виконували в групі по декілька споріднених функцій.

Кількісний склад ОЗГ включав від 3 до 14 осіб в групі (табл. 2).

Таблиця 2

Кількісний склад ОЗГ, у %

Кількісний склад ОЗГ	% до всіх ОЗГ	Кількісний склад ОЗГ	% до всіх ОЗГ
3 особи	50	7 осіб	8
4 особи	25	9 осіб	3
5 осіб	9	14 осіб	1
6 осіб	5		

Як бачимо, ОЗГ переважно складалися із 3 і 4 осіб (відповідно 50% і 25%). Рідше до їх складу входило більше осіб: по 5 осіб зафіксовано в 9 ОЗГ, по 6 – в 5, по 7 – у 8, по 9 – у 3, 14 осіб було в 1 групі. Це, в першу чергу, пов'язано з кримінальною спеціалізацією ОЗГ. Для забезпечення підготовки та виконання більш небезпечних тяжких злочинів необхідна наявність в групі більшого числа виконавців. Наприклад, проаналізована ОЗГ із кількісним складом в 14 осіб була створена для вчинення озброєних нападів на підприємства, установи, організації та окремих осіб з метою заволодіння їх майном (напади здійснювались на попередньо вивчені об'єкти і потерпілих із використанням зброї та засобів конспірації,

засобів і методів фізичного та психічного насильства). Три ОЗГ з кількісним складом 9 осіб займалися легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, крадіжками транспортних засобів, вчиненням умисних злочинів, пов'язаних з оплатною передачею, без передбаченого законом дозволу, радіоактивного матеріалу з території зони відчуження та обов'язкового (безумовного) відселення. Спеціалізацією злочинних груп, що склалися із 7 осіб, були також розбійні напади, а ще шахрайство та вимагання, скоєні із застосування незаконного позбавлення волі потерпілих, їх викраденням з вимаганням передачі чужого майна та права на майно з погрозою застосування насильства.

Дані табл. 3 дають в цілому інформацію щодо кримінальної спеціалізації розглянутих ОЗГ.

Таблиця 3

Кримінальна спеціалізація ОЗГ

Кримінальна спеціалізація	Кількість вироків	Регіон України
Вимагання, шахрайство	13	Івано-Франківська, Черкаська (2), Донецька, Харківська, Херсонська, Кіровоградська, Луганська, Київська (2), Житомирська, Сумська, Дніпропетровська
Злочини у сфері обігу наркотичних засобів	21	Одеська, Закарпатська, Чернігівська, Київська (3), Тернопільська (4), Житомирська, Івано-Франківська (2), Черкаська (2), Херсонська, Кіровоградська, Вінницька, Львівська, Дніпропетровська, Чернівецька
Злочини у сфері службової діяльності. Службове підроблення	2	Запорізька, Львівська
Крадіжка	13	Херсонська (2), Сумська, Львівська (2), Чернігівська (2), Київська (3), Полтавська, Тернопільська (2)
Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом	2	Полтавська, Черкаська
Незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів	10	Черкаська (2), Донецька, Чернівецька, Київська (3), Полтавська (3)
Незаконне поводження з радіоактивними матеріалами	1	Київська
Нелегальна міграція	2	Житомирська, Закарпатська
Порушення правил охорони або використання надр	1	Рівненська
Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем	4	Івано-Франківська, Донецька, Кіровоградська, Луганська
Розбійні напади	13	Івано-Франківська, Черкаська, Харківська, Сумська, Волинська, Вінницька, Львівська (2), Луганська, Одеська (3), Закарпатська
Сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією, створення або утримання місць розпусти і звідництво	15	Одеська, Хмельницька, Київська (4), Полтавська (4), Тернопільська, Донецька, Харківська (2)
Умисне вбивство	1	Кіровоградська
Ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів	1	Полтавська
Фіктивне підприємництво	1	Кіровоградська

Як показав аналіз судових справ, найбільше ОЗГ вчиняються злочини у сфері обігу наркотичних засобів (21). На другому місці сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією та створення або утримання місць розпусти і

звідництво (15 судових справ). Дещо менше (по 13 справ) зафіксовано вимагань з шахрайствами та крадіжок. Частота вчинення ОЗГ розбійних нападів спостерігається на цьому ж рівні (13). Також було винесено судових рішень по 10 справам щодо незаконного виготовлення, зберігання, збуту або транспортування з метою збуту підакцизних товарів. Частота інших видів злочинів є нижчою (від 1 до 4).

Серед 100 груп 78 вчиняли злочинні діяння тільки в містах, 11 – у селах. В усіх інших випадках злочинна діяльність груп охоплювала територіально міста і села (6), або села і селища міського типу (5).

Строки існування вивчених ОЗГ до моменту розкриття їх діяльності правоохоронними органами коливаються від майже 1 місяця до 8 років (табл. 4).

Таблиця 4

Строки існування ОЗГ

Строк існування	Кількість ОЗГ	Строк існування	Кількість ОЗГ
До 1 місяця	3	Від 2 до 3 років	4
Від 1 місяця до 6 місяців	49	Від 3 до 4 років	1
Від 6 місяців до 1 року	26	Від 4 до 5 років	1
Від 1 року до 1,5 року	9	Від 6 до 7 років	1
Від 1,5 року до 2 років	5	Від 7 до 8 років	1

Так, найбільший строк існування (практично 8 років) належить групі, що була організована на Кіровоградщині у складі 3 осіб, її протиправна незаконна діяльність полягала у створенні фіктивних підприємств без мети здійснення господарської (підприємницької) діяльності, підробленні документів, печаток, штамів і бланків тощо. Також значний (відповідно – більше 3 років, 4 років і 6 років) строк існування мали 3 із 100 вивчених ОЗГ. Їх кримінальна спеціалізація полягала у вчиненні злочинів у сфері обігу наркотичних засобів; озброєних нападів на юридичних та фізичних осіб з метою заволодіння чужим майном з подальшим його привласненням (дана ОЗГ розглядалася вище як найбільш чисельна), а також привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем. Найбільшу групу за строком існування від 1 місяця до 6 місяців склали 49 ОЗГ. Майже удвічі менше було груп зі строком існування від 6 місяців до 1 року – 26. Дев'ять ОЗГ проіснували від 1 до 1,5 року, 5 ОЗГ – 1,5–2 роки і 4 – від 2 до 3 років.

Дамо кримінологічну характеристику учасників ОЗГ. Із 420 осіб, які й фігурували у справах як учасники ОЗГ, вирокі винесені не всім. Охарактеризувати 70 членів ОЗГ немає можливості із-за відсутності даних по них, так як вони фігурували лише в описах кримінальних епізодів як учасники груп, однак вирокі по конкретних справах їм не виносилися. По деяких відкривалися окремі кримінальні провадження або кримінальні справи закривалися у зв'язку зі смертю обвинуваченого (підозрюваного).

Щодо віку злочинців, то серед усіх членів ОЗГ тільки 2 неповнолітні особи були залучені в структуру ОЗГ для вчинення злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, а також сутенерства або втягнення особи в заняття проституцією.

За національністю українці складають найбільшу групу серед учасників ОЗГ – 326 осіб. Росіян було 14, ромів – 2, азербайджанців – 2, вірмен – 2, грузинів – 1, естонців – 1, молдаван – 1. У відношенні 71 особи даних немає. Громадянство України мали 340 осіб, Росії – 3, Азербайджану – 2, Білорусії, Вірменії, Грузії, Ізраїлю – по 1, особа без громадянства – 1. У відношенні 70 осіб даних не було.

Підтвердженням того, що рівень чоловічої злочинності вищий за жіночої, є дані щодо статі учасників ОЗГ. Так, 79 (або 20,8 %) жінок брали участь в організованій злочинній діяльності. Учасниками чоловічої статі зазначено 301 (або 79,2 % від усіх осіб, по яких є дані щодо їх статі). У відношенні 40 осіб даних немає. Сфера злочинної діяльності жінок, порівняно з чоловіками, є вузькою. В основному жінки є членами ОЗГ за такими напрямками злочинної діяльності як: сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією, створення або утримання місць розпусти і звідництва (14 ОЗГ); злочини у сфері обігу наркотичних засобів (10 ОЗГ); незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів (2 ОЗГ); вимагання, шахрайство (8 ОЗГ); легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (2 ОЗГ); привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (3 ОЗГ); фіктивне підприємництво (1 ОЗГ), ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів (1 ОЗГ); нелегальна міграція (1 ОЗГ). При аналізі судових рішень виявлено 11 ОЗГ, де саме жінки були лідерами групи. Це стосується створення або утримання місць розпусти, звідництва, сутенерства або втягнення особи в заняття проституцією, привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом і шахрайства. Виявлено 3 ОЗГ, які склалися лише з осіб жіночої статі, їх злочинна діяльність полягала у створенні або утриманні місць розпусти, звідництва, сутенерстві або втягненні особи в заняття проституцією. Жінки, що входили у змішані ОЗГ, як правило, посідали в них другорядне місце, крім вищезазначених, де жінка як сама, так і нарівні з особою чоловічої статі, керувала групою.

Критеріями для наступної характеристики є рівень освіти учасників ОЗГ, наявність чи відсутність в них попередніх судимостей, зайнятість, сімейний стан і наявність неповнолітніх дітей. Так, можна відмітити, що конкретні ОЗГ не складалися лише із осіб певного класифікаційного рівня. Учасниками груп могли бути особи з різним рівнем освіти, як працюючі, так й безробітні, пенсіонери, судимі і несудимі, одружені і неодружені, ті, що мають неповнолітніх дітей чи ні. Головною ознакою кожної ОЗГ є спільність вчинення злочинів певного виду, заради чого вона зорганізувалася. Між учасниками ОЗГ підтримувалися безпосередні особисті контакти, існували певні довірливі відносини (знайомі, дружні, родинні, колективно-трудова тощо). Лідери груп психологічно впливали на інших.

Про рівень освіти можна було судити лише по даних у відношенні 268 із 420 осіб (табл. 5). Проведений аналіз засвідчив, що у складах ОЗГ одночасно перебувати особи з різним освітнім рівнем. Без освіти виявилися 2 особи, за національністю – роми, один із них керував ОЗГ, що вчиняли грабежі та розбійні напади на осіб похилого віку, скоїли умисні вбивства останніх і засуджені до довічного ув'язнення.

Таблиця 5

Рівень освіти осіб – членів ОЗГ

Освіта	Кількість осіб	Освіта	Кількість осіб
Без освіти	2	Незакінчена вища	9
Неповна середня	22	Вища	72
Середня	80	<i>Всього</i>	<i>268</i>
Спеціально-середня	83	<i>Немає даних</i>	<i>152</i>

У складі ОЗГ 22 особами з неповною середньою освітою вчинялися злочини у сфері обігу наркотичних засобів, крадіжки, розбійні напади, шахрайства,

вимагання, а також брали участь у незаконному виготовленні, зберіганні, збуті або транспортуванні з метою збуту підакцизних товарів, у створенні або утриманні місць розпусти і звідництва. Вони брали участь в злочинній діяльності 12 ОЗГ. Середню та середню спеціальну освіту мало 163 членів ОЗГ. Ними було вчинено такі ж самі злочини, що й вищезазначеними особами, а також злочини у сфері службової діяльності. Їх кримінальна діяльність зафіксована у складі 67 ОЗГ. Особами з вищою освітою (72) у складі 37 ОЗГ було вчинено наступні злочини: шахрайства, вимагання, крадіжки, розбійні напади, злочини у сфері обігу наркотичних засобів, сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією, створення або утримання місць розпусти і звідництво, незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів, ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів, легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, незаконне поводження з радіоактивними матеріалами. 9 осіб, що мали незакінчену вищу освіту, перебували у складі 7 ОЗГ. За їх участю вчинено: умисні вбивства у результаті розбійних нападів на потерпілих, крадіжки, шахрайства, злочини у сфері обігу наркотичних засобів, сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією, створення або утримання місць розпусти і звідництво.

Злочини вчинялися членами ОЗГ як вперше, так й повторно. Із 420 осіб не судимими (у тому числі якщо судимість була погашена в порядку ст. 89 КК України) є 258 осіб. 89 членами ОЗГ раніше вчинялися злочини і мали від 1 до 7 судимостей (табл. 6). Щодо 72 осіб даних немає.

Таблиця 6

Наявність чи відсутність судимостей в учасників ОЗГ

Дані про судимість	Кількість осіб	Дані про судимість	Кількість осіб
Не судимий, у тому числі якщо судимість була погашена в порядку ст. 89 КК України	258	Має 4 судимості	1
Є підсудним	1	Має 5 судимостей	2
Має 1 судимість	60	Має 6 судимостей	2
Має 2 судимості	14	Має 7 судимостей	1
Має 3 судимості	9	Немає даних	72

На момент вчинення злочинів із 420 членів ОЗГ працюючими виявилися лише 78 осіб, 15 – були приватними підприємцями, 5 – пенсійного віку, 1 – особою, яка навчалася, 1 – відбувала покарання. Ніде не працювали 233 учасники ОЗГ. У відношенні 87 осіб даних немає.

ОЗГ, до складу яких у тому числі входили працюючі особи, займалися розбійними нападами, нелегальною міграцією, крадіжками, вимаганнями, шахрайством, злочинами у сфері обігу наркотичних засобів, незаконним виготовленням, зберіганням, збутом або транспортуванням з метою збуту підакцизних товарів, незаконним поводженням з радіоактивними матеріалами, сутенерством, створенням або утриманням місць розпусти і звідництвом, легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, а також інші злочини у сфері службової діяльності, службове підроблення.

ОЗГ, що складалися лише тільки із працюючих осіб, займалися шахрайствами, фіктивним підприємництвом, а також привласненням, розтратою майна або заволодінням ним шляхом зловживання службовим становищем. Із числа

працюючих 23 особи використали своє службове становище під час вчинення злочинів: привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем; у сфері службової діяльності, службового підроблення; легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; вимагання; шахрайства; злочинів у сфері обігу наркотичних засобів. Серед зазначених 2 особи на момент вчинення злочинів були працівниками правоохоронних органів (молодшим інспектором другої категорії відділу режиму і охорони установи виконання покарань; помічником начальника – оперативним черговим райвідділу).

Особи пенсійного віку у складі ОЗГ брали участь у вчиненні розбійних нападів, сутенерстві, створенні або утриманні місць розпусти, звідництві, незаконному виготовленні, зберіганні, збуті або транспортуванні з метою збуту підакцизних товарів. Так само різноплановою була злочинна діяльність ОЗГ, до складу яких входили приватні підприємці. Це й незаконне поводження з радіоактивними матеріалами, сутенерство та втягнення особи у заняття проституцією, незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів, ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, злочини у сфері обігу наркотичних засобів, розбійні напади, крадіжки, шахрайства, вимагання, службове підроблення з метою контрабанди.

Із 290 членів ОЗГ одруженими/заміжними були 133 особи, дещо більше було неодружених/незаміжних – 143, розлучених – 14. Даних щодо 130 осіб немає. Тільки 112 із 420 осіб мали неповнолітніх дітей, серед них 72 – мали сім'ї. Ці особи у складі 38 ОЗГ були задіяні у вчинення таких злочинів як: сутенерство або втягнення особи в заняття проституцією, створення або утримання місць розпусти і звідництво (5 ОЗГ); вимагання, шахрайство (4 ОЗГ); незаконне масове виготовлення підакцизного товару у вигляді горілки, їх реалізація (6 ОЗГ); злочини у сфері обігу наркотичних засобів (7 ОЗГ); легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (2 ОЗГ); розбійні напади (5 ОЗГ); умисне вбивство при вчиненні озброєних нападів (1 ОЗГ); крадіжки, у тому числі незаконне заволодіння транспортних засобів (4 ОЗГ); злочини у сфері службової діяльності, службове підроблення (1 ОЗГ); фіктивне підприємництво (1 ОЗГ); незаконне поводження з радіоактивними матеріалами (1 ОЗГ); привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (1 ОЗГ).

У табл. 7 представлені дані про кількість ОЗГ за числом зафіксованих епізодів вчинення ними злочинних діянь, розглянутих у судовому порядку.

Таблиця 7

Кількість вчинених ОЗГ злочинних діянь, розглянутих у суді

Число епізодів	Кількість груп	Число епізодів	Кількість груп
1	5	40	2
від 2 до 9	40	57	1
від 10 до 19	33	124	1
від 20 до 27	13	Не визначено	5

Найбільша кількість кримінальних епізодів, що розглядалися в межах однієї справи (57; 124), вчинені ОЗГ, стосувалися злочинів у сфері обігу наркотичних засобів. Так, групою (складалася із 3 осіб чоловічої статі з середньою та середньою спеціальною освітою, непрацюючих, одна особа була раніше судимою), існуючою більше півроку на Тернопільщині, вчинено понад 100 злочинних діянь із закупівлі наркотичного засобу – бупренорфін, пошуку осіб для незаконного збуту їм

наркотичного засобу та безпосереднього незаконного збуту. Інша група, так само діюча у тому ж регіоні, у складі 3 осіб (чоловічої та жіночої статі, з незакінченою середньою та середньою спеціальною освітою, непрацюючих, з 4 рази раніше судимим організатором групи), що існувала 9 місяців, скоїла більше 50 злочинних дій з незаконного виготовлення, придбання, зберігання з метою збуту та збуту наркотичного засобу – ацетильованого опію. По 40 епізодів розглядалося в кримінальному провадженні щодо двох ОЗГ, одна з яких майже 3 місяці займалася шахрайством, а інша – протягом 1 року 3 місяців організацією підпільного цеху з використанням обладнання, що забезпечує масове виробництво незаконно виготовленої алкогольної продукції, незаконним придбанням спирту, зберіганням, транспортуванням та збутом незаконно виготовлених алкогольних напоїв та інших підакцизних товарів. Від 20 до 27 злочинних діянь було вчинено 13 ОЗГ до моменту викриття їх правоохоронними органами, від 10 до 19 – 33 ОЗГ, від 1 до 9 – 45 ОЗГ.

Як показує аналіз, жертвами злочинів, вчинених ОЗГ, стали як юридичні, так й фізичні особи. У результаті потерпілим спричинено матеріальну, фізичну та моральну шкоду, в одному випадку – смерть.

Наприклад, у результаті злочинної діяльності ОЗГ із м. Кіровограда, якими із використанням завідомо підроблених документів шляхом обману та зловживання довірою здійснено заволодіння внесками вкладників ГО “КОКС” в особливо великих розмірах, спричинено матеріальну шкоду 143 особам. Інша, найчисельніша ОЗГ (14 осіб), також із м. Кіровоград, вчинила 17 злочинних епізодів (озброєних нападів на попередньо вивчені об’єкти та потерпілих із використанням зброї та засобів конспірації, засобів і методів фізичного і психічного насильства), у результаті спричинили фізичну, моральну та матеріальну шкоду 49 особам.

26 потерпілим було спричинено матеріальну шкоду в результаті вчинення шахрайств 1 ОЗГ у складі 7 осіб, що діяла на території м. Києва. Інший випадок, коли жертвами злочинної діяльності 1 ОЗГ стали 22 особи, яким спричинено матеріальну шкоду у результаті вчинення крадіжок їх майна із проникненням у житло. Група складалася із 6 осіб і також діяла в м. Києві. Від 10 до 14 постраждалих від злочинів зафіксовано в 7 судових справах, по 5, 7 і 9 – у 12, по 2, 3 і 4 – у 13 справах. Шкоду від дій 11 ОЗГ мали по 1 потерпілому (табл. 8).

Таблиця 8

Кількість потерпілих від злочинів, вчинених ОЗГ

Кількість потерпілих	Кількість ОЗГ	Кількість потерпілих	Кількість ОЗГ
1	11	10	2
2	4	11	2
3	2	14	3
4	7	22	1
5	4	26	1
7	3	49	1
9	5	143	1

Покарання членам ОЗГ суддями виносилися у вигляді позбавлення волі і штрафів. При винесенні вироків приймалися до уваги обставини, які як обтяжують, так і пом’якшують покарання. Останні приймалися частіше, що давало підстави для застосування до осіб, що скоїли злочини, менш суворого покарання.

Отже, можна зробити висновок, що аналіз відомостей судових вироків надає доступ до розширеної кримінологічної інформації про кримінальні угруповання,

такі як організовані злочинні групи, дозволяє отримати більш повне уявлення про територіальне розповсюдження їх злочинної діяльності, складну ієрархію в групі, характеристику та психологію зв'язків між учасниками ОЗГ, мотиви та способи вчинення ними кримінальних правопорушень, характер завданих збитків потерпілим тощо. Отриманні результати можуть бути корисними для виявлення на сучасному етапі певних закономірностей існування, тенденцій розвитку такого суспільного явища як організована злочинність.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Соболев В.О.* Організовані злочинні групи як об'єкт соціологічного аналізу / В.О. Соболев, О.Н. Ярмаш // Український соціум. – 2002. – № 1. – С. 33–40.
2. *Іванчишин І.І.* Наукові підходи щодо визначення поняття та ознак організованого злочинного угруповання / І.І. Іванчишин // Право і суспільство. – 2015. – № 5–2. – С. 171–175.
3. *Одинцова О.В.* Джерела кримінологічної інформації : поняття, види, система / О.В. Одинцова // Часопис Академії адвокатури України. – 2011. – № 13. – С. 1–5.
4. *Одинцова О.В.* Щодо визначення поняття “кримінологічна інформація про організовану злочинність” / О.В. Одинцова // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2011. – № 3. – С. 133–142.
5. Про доступ до судових рішень : Закон від 22.12.2005 № 3262-IV // Вісник Верховної Ради України. – 2006 (14 квіт.). – № 15. – С. 585. – Ст. 128.

Отримано 15.11.2016

О.Б. Сахарова,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

О.Ю. Заблоцька,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

ПРОБЛЕМА НЕЗАКОННОГО ВИДОБУВАННЯ БУРШТИНУ В УКРАЇНІ: ШЛЯХИ ВИРІШЕННЯ (КРИМІНОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ)

Стаття присвячена дослідженню проблеми незаконного видобування бурштину в Україні. Автори намагаються висвітлити чинники, що сприяють цьому соціально негативному явищу. Також у статті розглядаються наслідки незаконного видобування бурштину.

З метою розв'язання зазначеної проблеми авторами наголошується на необхідності визначення концептуальних засад формування дієвого механізму державного управління галуззю економіки, пов'язаною з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, спрямованого на запобігання незаконному видобутку та продажу бурштину.

Ключові слова: бурштин-сирець, старательські артілі, контрабанда, бурштинова галузь, користування надрами бурштиноносних порід, бурштинові шахти, копачі-старателі, бурштинова біржа, аукціон на розробку бурштинових родовищ, спрощене надрокористування, легалізація незаконно видобутого бурштину, геологічна розвідка.

Статья посвящена исследованию проблемы незаконной добычи янтаря в Украине. Авторы пытаются осветить факторы, способствующие этому социально негативному явлению. В статье также рассматриваются последствия незаконной добычи янтаря.

С целью разрешения указанной проблемы авторами подчеркивается необходимость определения концептуальных основ формирования действенного механизма государственного управления отраслью экономики, связанной с добычей, обработкой и реализацией янтаря, направленного на предотвращение незаконной добычи и продажи янтаря.

Ключевые слова: янтарь-сырец, старательские артели, контрабанда, янтарная отрасль, пользование недрами янтароносных пород, янтарные шахты, копатели-старатели, янтарная биржа, аукцион на разработку янтарных месторождений, упрощенное недропользование, легализация незаконно добытого янтаря, геологическая разведка.

Paper studies the issue of an illegal extraction of amber in Ukraine. The authors try to highlight the factors that contribute to this socially negative phenomenon. It also discusses the effects of the illegal extraction of amber.

In order to solve this problem, the authors emphasized the need to define the conceptual basis for the formation of an effective mechanism of public administration of the economy sector associated with the extraction, processing and sale of amber, that is aimed at preventing illegal production and sale of amber.

Keywords: raw amber, artisanal cooperative, smuggling, amber industry, subsoil use amber rocks, amber mines, prospector (diggers), amber exchange, an auction for the development of amber deposits, a simplified subsoil use, legalization of illegally extracted amber, geological prospecting.

Україна посідає друге місце у світі за запасами бурштину та перше за його якістю. Україна вирізняється найвищим у світі відсотком бурштину ювелірної якості в покладах (25 %) [1]. Потенційні запаси бурштину в надрах України, за підрахунками експертів, можуть становити від 2 до 10 тис т. До того ж невелика глибина залягання бурштину (лише 2–7 м) зумовлює низьку собівартість його видобування. Приповерхнєве залягання бурштину-сирцю дає змогу вести його видобуток без застосування складної та потужної гірничої техніки.

Окрім того, український бурштин є менш водонасиченим, ніж у інших країнах-лідерах видобутку бурштину, а відтак і легшим та здатним до значно більш філігранної обробки ювелірами. Однак дані щодо значних покладів бурштину в Україні не забезпечують останній пріоритетів у сфері обробки цього мінералу, а лідерами в цій галузі виробництва є Польща, Литва, Китай.

Незважаючи на те, що існують всі передумови для бурхливого розвитку на території України галузі економіки, пов'язаної з видобуванням бурштину, його обробкою та реалізацією, яка змогла би підвищити податкові надходження в державі, на цей час видобування бурштину здійснюється переважно нелегальним способом та збагачує передусім організовані злочинні угруповання та корумпованих службових осіб місцевих органів влади й правоохоронців, що покривають нелегальне видобування бурштину на півночі України у Волинській, Рівненській, Житомирській та Львівській областях.

Обсяг незаконно видобутого бурштину в Україні щонайменше складає від 150 до 300 тонн на рік, а його “тіньовий” ринок експертами оцінюється майже в півмільярда доларів [1].

Представники галузі, пов'язаної з видобутком, обробкою та реалізацією бурштину, стверджують про нелегальний ринок бурштину на рівні 90–95 %. На сьогодні близько 20–30 тисяч людей в Україні займаються незаконним промислом з видобутку бурштину.

Незаконний видобуток бурштину підриває екосистему областей та фактично призвів до екологічної катастрофи. Внаслідок незаконного видобутку бурштину-сирцю відбувається порушення структури рельєфу, екологічного стану ґрунтів, знищення лісових ресурсів. Зокрема, видобуток бурштину помповим методом завдає значної шкоди ґрунтовим водам. Так, незаконний видобуток бурштину призвів до того, що у Рівненській області за останні роки знищено родючий шар ґрунту на площі понад 150 га землі, пошкоджено більше 400 га лісу, в Житомирській – пошкоджено майже 200 га земель лісгосподарського призначення [6]. Лише ухвалення відповідних рішень на законодавчому рівні та належний контроль з боку держави дозволить упорядкувати галузь та вберегти регіони від екологічної катастрофи.

Поряд з екологічними наслідками незаконного видобування бурштину можна виділити й соціальні, до яких, зокрема, належать: підвищення рівня криміногенної обстановки в регіонах Полісся, високий рівень травматизму та смертності серед старателів через недотримання правил безпеки, зростання соціальної напруги через конфлікти між старателями та правоохоронцями. До економічних наслідків можна віднести: збитки у лісовому та водному господарстві, деградацію ґрунтів, втрату для держави значних обсягів бурштину-сирцю, що набагато перевищують обсяг законного видобування, недоотримання митних зборів, загальнодержавних та місцевих податків і зборів.

Великі території розповсюдження родовищ бурштину, закритість місцевості (ліси, посадки), віддаленість від населених пунктів, відносна дешевизна та простота технології кустарного видобування бурштину через його приповерхнєве залягання

призводять до масового несанкціонованого видобування бурштину приватними особами, старательськими артілями, іншими підприємницькими структурами. Видобутий таким чином бурштин закупляється як легальними комерційними, так і незареєстрованими посередницькими структурами та переважно контрабандою вивозиться для подальшої переробки за межі України (у Польщу, Китай тощо).

Масштабна реалізація українського бурштину на експорт знижує доступність бурштинової сировини для переробки в Україні, що призводить до підвищення цін на внутрішньому ринку та несприятливо позначається у цілому на розвитку бурштинової галузі в державі.

Іншими причинами справжнього вибуху нелегального старательського видобутку бурштину на Поліссі є: запутане правове регулювання надрокористування, надмірна складність процедури отримання спеціального дозволу на користування надрами бурштиноносних порід, необхідність отримання цілої низки дозволів, рішень і погоджень для початку видобування корисних копалин, зростання цін на бурштин на світовому ринку дорогоцінного каміння, дедалі більше зубожіння населення на Поліссі, низький рівень зайнятості, високий рівень корупції у правоохоронних органах та органах виконавчої влади, незначна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин, недосконала система обліку видобутого бурштину на легально функціонуючих підприємствах.

На території України є ряд підприємств, які займаються розробкою родовищ бурштину на підставі спеціального дозволу на користування надрами. Законодавчих підстав для недопущення приватних компаній до видобутку бурштину немає.

Зокрема, у галузі, пов'язаній з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, працюють такі державні підприємства, як ДП “Бурштин України”, ДП “Укрбурштин” ДАК “Українські поліметали” та ДП “Українська геологічна компанія”.

Так, “Укрбурштин” є дочірнім підприємством Державної акціонерної компанії “Українські поліметали”. ДАК “Укрполіметали” перебуває в управлінні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

У свою чергу, ДП “Бурштин України” було створено в кінці 2005 р. на базі бурштинових шахт та активів ДП “Укрбурштин” ДАК “Українські поліметали”, оскільки на той час було прийнято рішення про доцільність банкрутства ДП “Укрбурштин”.

Зараз ДП “Бурштин України” підконтрольне Державній службі геології та надр України (Держгеонадра).

7 жовтня 2015 року була припинена процедура банкрутства держпідприємства “Укрбурштин”, яка тривала 12 років. Банкрутство “Укрбурштину” “проводилось” з метою встановлення контролю над його активами через бізнес-структури його кредиторів.

Отже, на сьогодні діяльність державних підприємств у галузі, пов'язаній з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, виявилась неефективною та нерентабельною. На зазначених підприємствах довгі роки не змінюється асортимент, використовується застаріле обладнання, значна частина продукції є неконкурентоспроможною не тільки на світовому рівні, а й на внутрішньому ринку.

До зазначеного вище слід додати, що, як заявляють експерти, на сьогодні у сегменті видобутку бурштину в Україні почався переділ сфер впливу.

Нелегальним видобутком бурштину переважно зайняті представники великих бізнес-структур чи ФПГ, а також організовані злочинні угруповання. Таку незаконну діяльність з видобутку та контрабанди бурштину “кришують” співробітники

правоохоронних органів (Національної поліції України, СБУ, прокуратури), представники добровольчих батальйонів та місцевих органів влади.

Сьогодні відбувається боротьба з незаконними копачами-старателями на ринку бурштину, на тлі якої також посилюються розборки кримінальних угруповань за контроль над бурштиновими потоками та безпосередньо містом Рівне як перевалковим центром (пунктом) у процесі контрабанди бурштину. Проте ця боротьба не приводить до істотних позитивних результатів щодо зменшення кількості кримінальних правопорушень у сфері видобутку бурштину.

Питання припинення незаконного видобутку бурштину потребує вирішення багатьох проблем: щодо дозвільних процедур, раціональних та сучасних методів добування бурштину, виділення земельних ділянок для видобутку бурштину, їх подальшої рекультиваци, дотримання видобувачами вимог трудового законодавства, охорони навколишнього природного середовища, охорони праці, нормативних вимог щодо належного перевезення, зберігання, охорони та реалізації бурштину тощо.

З метою припинення незаконного видобутку бурштину в Україні передусім вважаємо за необхідне усунути чинники, що призводять до зазначених соціально негативних явищ.

По-перше, є недосконалою чинна регуляторна нормативно-правова база з питань забезпечення сталого розвитку вітчизняної галузі економіки, пов'язаної з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, тому виникла об'єктивна потреба у розв'язанні зазначених проблем, розглянувши на засіданні РНБОУ питання щодо розроблення Концепції створення цивілізованого ринку бурштину України з визначенням чітких правил участі у ньому. Реалізація Концепції потребує удосконалення законодавчої бази шляхом як прийняття закону про видобування бурштину, так й внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів, які регулюють діяльність щодо видобування, зберігання, перевезення, обробки та реалізації бурштину.

Визначення концептуальних засад формування дієвого механізму державного управління галуззю економіки, пов'язаною з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, спрямованого на запобігання незаконному видобутку та продажу бурштину та мінімізацію наслідків від цих суспільно небезпечних дій, забезпечить ефективне функціонування вітчизняного ринку бурштину та підвищення податкових надходжень держави.

Необхідність концептуального визначення основних засад державної політики з питань забезпечення створення цивілізованого ринку бурштину України також зумовлена тим, що в умовах фінансово-економічної кризи значного поширення в поліських регіонах України набула незаконна діяльність з користування надрами на ділянках проявів бурштину. Така діяльність проводиться без дотримання безпечних умов праці та вимог природоохоронного законодавства, що призводить до травмування та загибелі людей, варварського ставлення до природи та ландшафтів, втрат державного бюджету, а крім того, сприяє росту "тіньового" сектору економіки та підтримує несприятливу криміногенну обстановку в цих регіонах. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у галузі економіки, пов'язаної з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, набуває особливого значення.

В основу зазначеної Концепції мають бути покладені принципи функціонування бурштинової галузі як єдиного комплексу, орієнтованого на підвищення конкурентних переваг, ефективного використання природних ресурсів, збільшення випуску якісної бурштинової продукції, надання рівних можливостей для

вітчизняних суб'єктів господарювання усіх форм власності, зайнятих у бурштиновій галузі, а також легалізації підприємницької діяльності з видобутку бурштину окремими громадянами-старателями та іншими суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність у зазначеній галузі без належного оформлення відповідних дозвільних документів.

Реалізація Концепції дасть змогу провести комплексне реформування вітчизняної галузі видобування, оброблення та реалізації бурштину з підвищенням ефективності її функціонування, а також закладе основи для довгострокового розвитку в Україні бурштинової галузі.

Заходи з реалізації Концепції сприятимуть розвитку регіонів України з бурштиноносними покладами за рахунок легального і прозорого механізму використання надр. Впровадження Концепції дозволить створити додаткові робочі місця для місцевого населення і зберегти навколишнє природне середовище для наступних поколінь. Крім того, легалізація видобутку бурштину в Україні дозволить суттєво поповнити дохідну частину державного бюджету.

По-друге, необхідно створити в Україні центри торгівлі бурштином (бурштинові біржи), як в Гданську (Польща), які мають стати єдиним майданчиком легальної торгівлі видобутим бурштином. При цьому для виключення монополії така біржа має бути не одна.

Перехід на біржову форму продажу бурштину сприятиме:

установленню справедливої ціни на бурштин на основі реального співвідношення попиту і пропозиції на бурштин виходячи з ринкової кон'юнктури;

формуванню конкурентного середовища для покупців і продавців бурштину;

спрощенню процедури пошуку потенційних покупців бурштину;

створенню можливостей для здійснення оптової торгівлі бурштином.

По-третє, слід чітко регламентувати механізм проведення аукціонів на розробку бурштинових родовищ з метою встановлення прозорої процедури надання спеціальних дозволів на користування надрами, а також законодавчо регламентувати процес створення старательських артілей у бурштиновій галузі зі спрощеним надокористуванням.

По-четверте, слід провести перевірку фінансово-господарської діяльності державних підприємств та легально працюючих у бурштиновій галузі приватних компаній з метою ліквідації каналів збуту видобутого старателями бурштину. Саме через ці підприємства відбувається легалізація незаконно видобутого бурштину.

Так, легальний видобуток бурштину за обсягами значно поступається нелегальному. Наприклад, ДП “Бурштин України” офіційно “видобуває” лише 2-4 тонни бурштину в рік, керівництво “Укрбурштину” наголошує, що річний обсяг їх видобутку бурштину-сирцю становить 3,5 тонни, в той час як обсяг нелегального видобутку бурштину в Україні, в цілому, досягає сотень тонн.

Великого розголосу набув скандал з вилученням органами внутрішніх справ у 2015 р. у Рівненській області 2,6 тонн нелегально видобутого низкою приватних підприємств бурштину, орієнтовна вартість якого, за деякими даними, складала 60 млн грн. [2]. У подальшому ДП “Укрбурштин” заявило, що цей бурштин нібито належить йому і був видобутий законно під його керівництвом зазначеними приватними підприємствами, чим викликало в ЗМІ шквал критики з приводу справжніх обсягів видобутку бурштину державними підприємствами, які працюють у даній галузі діяльності [3].

Деякі аналітики навіть наголошували, що підприємство “Укрбурштин” був навмисно введений у стадію банкрутства з метою його використання як прикриття

незаконних схем розробки надр для легалізації через приватні компанії незаконно видобутого бурштину.

Крім того, навесні 2015 р. СБУ повідомила про розкриття протиправної схеми, організованої високопосадовцями-чиновниками з присвоєнням корисних копалин та навмисним доведенням до банкрутства ДП “Бурштин України”. Зокрема, було заявлено, що у серпні 2014 р. колишні посадові особи Державної служби геології та надр України разом з керівниками державного підприємства “Бурштин України” уклали завідомо збиткові угоди з підконтрольними їм структурами нібито з геологічного вивчення родовищ бурштину на території Рівненської області [4]. Встановлено, що під виглядом геологічної розвідки був налагоджений незаконний видобуток бурштину. Результати цього видобутку ніде документально не фіксувались. Кошти від реалізації неврахованого бурштину розподілялися між учасниками цієї протиправної схеми.

У 2015 р. правоохоронними органами Рівненської області було розпочато 177 кримінальних проваджень за фактами незаконного видобутку бурштину (ст. 240 КК “Порушення правил охорони або використання надр”). Для розгляду до місцевих судів було направлено обвинувальні акти за 42 кримінальними провадженнями, при цьому було вилучено 26 кг бурштину, 69 мотопомп та 18 транспортних засобів, які використовувались як знаряддя для протиправного промислу [5, с. 15].

Отже, за умови переведення нелегального видобутку бурштину в законну площину Україна має усі передумови, щоб стати одним зі світових лідерів з експорту бурштину. Створення бурштинових бірж та жорсткі правила обліку видобутого бурштину призведуть до істотного скорочення частки “тіньового” ринку бурштину.

З цією метою державна політика у галузі видобутку бурштину-сирцю, його обробки та реалізації бурштину та виробів з нього та щодо подальшого інтенсивного розвитку зазначеної галузі, у тому числі діяльності з геологічного вивчення бурштиноносних надр, має базуватися на таких принципах:

створення прозорих та зрозумілих умов для діяльності суб’єктів господарювання у галузі видобутку бурштину-сирцю та його подальшого обігу. Для здійснення видобування бурштину необхідно отримати у встановленому порядку відповідні дозвільні документи; видобувні роботи повинні проводитися спеціалізованими підприємствами (у тому числі приватними) з дотриманням технологічних умов та умов безпеки;

сприяння розвитку конкурентних відносин у галузі видобутку бурштину-сирцю та його подальшого обігу;

підвищення зайнятості населення;

забезпечення раціонального використання надр;

забезпечення охорони довкілля у процесі видобутку бурштину-сирцю.

Слід також враховувати необхідність чіткого нормативного врегулювання геологічного вивчення покладів бурштину у надрах. Видобуванню бурштину має обов’язково передувати геологічне вивчення родовищ з метою забезпечення якомога раціональнішого та ефективнішого користування надрами.

Технічне переозброєння державних підприємств (ДП “Бурштин України” та ДП “Укрбурштин” ДАК “Українські поліметали”) у галузі, пов’язаній з видобуванням, обробкою та реалізацією бурштину, дозволить підвищити конкурентоспроможність продукції, що випускається, розширити номенклатуру виробів з бурштину.

Бурштин в Україні може стати однією з найбільш вигідних бюджетонаповнюючих корисних копалин. Окремі родовища цього мінералу можуть давати значний прибуток при відносно невеликих затратах часу та коштів на їх геологорозвідку та освоєння. З усіх видів природного кольорового каміння України бурштин на сьогодні є найбільш конкурентоспроможним. Реалізація готових високохудожніх виробів з бурштину є надійним джерелом поповнення державного бюджету коштами, у тому числі валютними.

Таким чином, галузь з видобування бурштину-сирцю, його обробки та реалізації бурштину та виробів з нього має стати одним з основних можливих драйверів зростання поліських регіонів країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Мінприроди виступає за створення Української бурштинової біржі / Прес-служба Міністерства екології та природних ресурсів // Урядовий портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=248369025&cat_id=248817973.

2. МВС затримало рекордно велику партію “експортного” бурштину на \$3 млн [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/UKRAINE/mvs-zatrimalo-rekordno-veliku-partiyu-burshtinu-na-3-mln-na-eksport-180651_.html.

3. У держкомпанії “Укрбурштин” стверджують, що вилучені 2,6 тонни бурштину належать їм / За матеріалами Інтерфакс-Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/ECONOMICS/u-derzhkompaniyi-ukrburshtin-stverdzhuyut-scho-vilucheni-2-6-tonni-burshtinu-nalezhat-yim-180776_.html.

4. Садовник А. СБУ запідозрила : це не розвідка, а корупція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rivnepost.rv.ua/showarticle.php?art=043308>.

5. Біленчук П., Карповець Б. “Бурштинова” злочинність – витоки, сучасний стан і шляхи подолання // Юридичний вісник України. – 2016. – № 17. – С. 14–15.

6. Ігнорування наслідків незаконного видобутку бурштину може призвести до екологічної катастрофи – Світлана Коломієць / Міністерство екології та природних ресурсів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua/press-center/news/123-news1/4046-ignoruvannia-naslidkiv-nezakonnoho-vydobutku-burshtynu-mozhe-pryzvesty-do-ekolohichnoi-katastrofy-svitlana-kolomiiets>.

Отримано 05.12.2016

М.О. Свірін,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
Ю.М. Коцюбинська

СТАН ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ (ВІДМИВАННЮ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті розглядаються основні етапи розвитку та становлення в Україні інституту протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Досліджено стан і особливості запобігання та протидії легалізації коштів або іншого майна, одержаних злочинним шляхом, а також визначені та проаналізовані основні причини низької ефективності застосування ст. 209 КК України та напрями щодо вдосконалення цієї діяльності в сучасних умовах.

Ключові слова: легалізація доходів, відмивання коштів, антилегалізаційне законодавство.

В статье рассматриваются основные этапы развития и становления в Украине института противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Исследовано состояние и особенности предотвращения и противодействия легализации средств или иного имущества, полученных преступным путем, а также определены и проанализированы основные причины низкой эффективности применения ст. 209 УК Украины и направления усовершенствования этой деятельности в современных условиях.

Ключевые слова: легализация доходов, отмывание средств, антилегализационное законодательство.

In paper the main stages of the development and formation in Ukraine the institution of counteraction to legalization (washing) of the income, got by a criminal way. The state and features of prevention and counteraction to legalization of means or other property are studied, the main reasons of low efficiency of application of Art. 209 of CC of Ukraine and the directions of the improvement of this activity in modern conditions are defined and analyzed.

Keywords: legalization of the income, washing of means, antilegalization legislation.

Процес реформування суспільного життя в Україні на сьогодні пов'язаний із подоланням низки труднощів економічного, політичного й організаційного порядку, зумовлених перехідним етапом у розвитку країни. Це, у свою чергу, створює сприятливе підґрунтя для ряду кримінальних правопорушень, які перешкоджають нормальному розвитку діяльності в багатьох сферах. Одним із них є легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. В умовах поширення тіньової економіки це явище стало загальнодержавною проблемою не тільки в Україні, але й отримало значного поширення в усьому світі. Незважаючи на суттєві кроки у сфері протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, (прийняття відповідних законодавчих норм, введення кримінальної відповідальності за легалізацію тощо), стан протидії та запобігання таким злочинам має певні особливості, які не дозволяють повною мірою працювати в Україні

механізмам, розробленим у більшості високорозвинених країн. Перш за все, це неймовірно високий рівень корупції, що поглинув найважливіші сфери суспільного життя, включаючи і правоохоронну систему. Фахівці констатують, що державна влада і службове становище в Україні стали найпривабливішим інструментом кримінальних зловживань [1, с. 44]. Іншою важливою обставиною, яка стоїть на заваді належного запобігання легалізації, є певна “відірваність” антилегалізаційної кримінально-правової норми від реального стану відмивання “брудних” коштів в Україні.

Проблеми кримінально-правової протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як П.П. Андрушко, А.С. Беніцький, Б.С. Болотський, Л.К. Виноградова, А.Г. Деркач, О.О. Дудоров, Т. Качка, М.В. Корнієнко, В.О. Навроцький, В.М. Попович, Є.В. Фесенко, М.І. Хавронюк, О.О. Чаричанський та ін. Метою цієї статті є дослідження стану і особливостей запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні, а також шляхів удосконалення цієї діяльності в сучасних умовах.

Національна система протидії та запобігання легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, на сьогодні в Україні включає: чинне законодавче поле, інституційну систему державних органів, суб'єктів первинного фінансового моніторингу та громадські організації, залучені до боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму [2, с. 37]. Правову основу цієї системи становлять: Закон України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню зброї масового знищення” від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII (далі – Закон), відповідні норми Кримінальний кодекс України (далі – КК України), нормативно-правові та розпорядчі документи Уряду України тощо.

Закон визначає правовий механізм запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та розповсюдженню зброї масового знищення, а також передбачає формування загальнодержавної багатоджерельної аналітичної бази даних для надання правоохоронним органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Законом передбачено два рівні фінансового моніторингу – первинний та державний. Суб'єктами державного фінансового моніторингу є: Національний банк України, центральний орган виконавчої влади (ЦОВВ) з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, Міністерство юстиції України, ЦОВВ, що забезпечують формування державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку, у сфері економічного розвитку, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, спеціально уповноважений орган.

Відповідно до законодавства ЦОВВ з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму – це Міністерство фінансів України, а спеціально уповноважений орган – Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг).

Розвиток та становлення в Україні інституту протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, умовно розділяють на два

основні періоди, що відповідає етапам розвитку відповідного міжнародного законодавства.

Перший етап, як зазначає А.С. Беніцький, розпочався після ратифікації в 1991 році Верховною Радою України Конвенції ООН “Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин” (Відень, 1988 р.) та прийняття 15 лютого 1995 року Закону України “Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів” [3, с. 12–13]. На підставі цього закону КК України в редакції 1960 р. був доповнений ст. 229¹² (використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів).

Діяння, які були включені до цієї норми, є окремими формами відмивання (легалізації) злочинних доходів. Дослідженню теоретичних засад ознак цього складу злочину, кримінологічним аспектам боротьби з ним, на підставі аналізу міжнародного та зарубіжного законодавства, що регламентує відповідальність за відмивання наркодоходів, були присвячені наукові праці таких вітчизняних вчених, як А.А. Музика, М.С. Хруппа, М.П. Селіванов та ін. [4, с. 187–188; 5, с. 188].

Другий етап становлення антилегалізаційного законодавства в Україні розпочався в 1997 році після ратифікації Верховною Радою України Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, прийнятою Радою Європи (Страсбург, 08.11.1990). З цього часу в державі було взято напрямок на активізацію вдосконалення законодавства у сфері боротьби з відмиванням “брудних” грошей. У державних програмах відзначалося, що необхідність боротьби з відмиванням злочинних доходів викликана, в першу чергу, потребами ефективного запобігання корупції, тероризму, наркоманії, торгівлі людьми та іншим соціально небезпечним явищам. Наголошувалось на необхідності встановлення кримінальної відповідальності не лише за відмивання наркодоходів, а й будь-якого майна, одержаного злочинним шляхом [6, с. 9]. З 1 вересня 2001 року в Україні набув чинності новий КК України, стаття 209 якого визначила злочином діяння, спрямовані на легалізацію (відмивання) грошових коштів та іншого майна, одержаних злочинним шляхом [7]. Стаття включена до КК на виконання міжнародних зобов'язань України, передбачених, зокрема, Конвенцією Ради Європи, прийнятою 8 листопада 1990 року. Це, безперечно, стало значним кроком у напрямі створення антилегалізаційного законодавства і, відповідно, активізацією боротьби з найнебезпечнішим проявом злочинності – її організованими формами.

Водночас, як свідчить аналіз статистичних даних та судово-слідчої практики, ефективність застосування ст. 209 КК України є вкрай низькою. Так, кількість облікованих злочинів, передбачених ст. 209 КК України, у 2013 році становила – 291, у 2014 – 296, у 2015 – 221, а кількість кримінальних проваджень, за якими особам було повідомлено про підозру: у 2013 році – 111, у 2014 – 108; у 2015 – 63. Питома вага цього виду серед інших злочинів у сфері господарської діяльності відповідно склала у 2013 – 2,6 %; у 2014 – 3,5 %; у 2015 – 2,9 % [8].

Варто зазначити, що характеристика основних показників легалізації (відмивання) злочинних доходів буде не повною без аналізу географії – тобто поширення в різних регіонах країни цього виду злочинності. Аналіз їх поширення в областях України свідчить про відсутність стабільності щодо виявлення цих злочинів. Так, до регіонів з найбільш високим рівнем виявлення злочинів за ст. 209 КК України слід віднести:

- м. Київ – обліковано у 2013 році – 82, 2014 – 122, 2015 – 92 (36,6 % від загальної кількості облікованих злочинів цього виду за три зазначені роки);
- Одеська область – у 2013 році – 20, 2014 – 21, 2015 – 20 (7,6 %);

- Львівська область – у 2013 році – 21, 2014 – 18, 2015 – 17 (6,9 %);
- Київська область – у 2013 році – 16, 2014 – 9, 2015 – 10 (4,3 %);
- Луганська область – у 2013 році – 18, 2014 – 7, 2015 – 1 (3,2 %);
- Дніпропетровська область – у 2013 році – 14, 2014 – 9, 2015 – 5 (3,5 %)¹.

Незважаючи на достатньо невисоку кількість виявлених та поставлених на облік злочинів за ст. 209 КК України, значна кількість порушених кримінальних проваджень була закрита, а з обвинувальним актом до суду з них направлено: у 2013 – 95 (32,6 % від кількості порушених), у 2014 – 90 (30,4 %); у 2015 – 41 (18,5 %). Кількість обвинувачених, які: раніше були судимі, склала: у 2013 – 15, у 2014 – 12; у 2015 – 4; вчинили злочин у складі групи: у 2013 – 20, у 2014 – 27; у 2015 – 11 [8].

Водночас проведений аналіз установив, що за період 2013–2015 років в Україні судами винесено лише 70 обвинувальних вироків за вчинення таких злочинів (у 2013 – 1, у 2014 – 45, у 2015 – 24).

Таким чином, за три останніх роки лише третина із направлених до суду з обвинувальним актом кримінальних проваджень закінчилася обвинувальним вироком суду (8,6 % порушених), що свідчить про низький рівень ефективності проведення досудового слідства у справах цієї категорії. Як зазначають фахівці, диспропорція в кількості обвинувальних та виправдувальних вироків свідчить про можливу неправильну кваліфікацію дій підозрюваних осіб із самого початку або про неналежне збирання доказів. Значний відсоток справ повертається на додаткове розслідування, є випадки відмови прокурорів від обвинувачення в суді [1, с. 44].

Звертає увагу і те, що за результатами розгляду таких справ до державного бюджету повернуто мізерну частину коштів. На думку фахівців, “питання конфіскації та компенсації збитків також потребує окремого регламентування на законодавчому рівні, бо на практиці часто виникають непорозуміння: куди належить віддати конфісковані кошти – цивільним позивачам, яким завдано шкоду вчиненням злочину, чи до державного бюджету? У жодній постанові Пленуму Верховного Суду чи нормі Кримінально-процесуального кодексу про це не йдеться. Логічно було б надавати перевагу задоволенню цивільного позову, а решту суми, яка залишиться, скеровувати до бюджету” [1, с. 44].

Слід зазначити, що положення ст. 209 КК України діє близько п’ятнадцяти років і зазначена тенденція зберігається.

Разом з тим, перші роки застосування ст. 209 КК України відзначені більш численним порушенням кримінальних справ цієї категорії. Так, у 2002 році було зареєстровано 347 таких злочинів, у 2003 – 245, а 2004 рік характеризується суттєвим збільшенням реєстрації легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом – до 419 злочинів, що на 174 (+71%) факти більше ніж у попередній рік. Незначне зменшення кількості зареєстрованих злочинів у 2005 р. (до 374), та у 2006 р. (до 338) суттєво не вплинуло на збільшення кількості реєстрації цих злочинів, а середній темп приросту за 5 років склав 46,6 %.

Водночас слід зазначити, що зниження у 2013-2015 рр. показників щодо виявлення та обліку злочинів, передбачених ст. 209 КК України, певною мірою пов’язане і з тим, що з другої половини 2014 року з об’єктивних причин в Україні не реєструються злочини в АР Крим та на значній території Донецької і Луганської областей. Крім того, зазначений період пов’язаний зі складними соціально-політичною та економічною ситуаціями в державі, реорганізацією

¹ В інших областях України в зазначений період кількість облікованих злочинів цієї категорії склала менше 10 фактів за рік.

системи МВС України, а також створенням низки нових правоохоронних органів. Крім того, таке зниження кількості облікованих злочинів, а також ефективності їх досудового розслідування, пов'язане, на нашу думку, і зі зміною підходів судово-слідчої практики до кваліфікації дій за ст. 209 КК України, які були в ході застосування цієї кримінальної норми. Так, довгий час серед науковців та практичних працівників правоохоронних органів точилася полеміка щодо підходу до визначення предикатних злочинів легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом.

Слід зазначити, що з початку введення в дію КК України 2001 року значна кількість кримінальних справ за ст. 209 КК порушувалась у зв'язку з відмиванням доходів, одержаних унаслідок ухилення від оподаткування. Така практика призвела до того, що в провадженні органів досудового слідства у той період перебувало в середньому в п'ять разів більше таких справ, ніж направлялося до суду.

Проблемні питання, які виникали при розслідуванні злочинів, передбачених ст. 209 КК України, були узагальнені Верховним Судом України. Постановою Пленуму Верховного Суду (ПВС) від 15.04.2005 № 5 "Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом" судам були надані відповідні роз'яснення. Зокрема, в постанові зазначалося, що не можуть визнаватися предикатними діяннями злочини, відповідальність за які передбачена статтями 207 та 212 КК України, незалежно від того, за якою частиною цих статей вони кваліфіковані та яке покарання встановлено за їх вчинення [9].

Це положення було введено до ст. 209 КК відповідно до Закону № 430-IV від 16.01.2003 і залишалось чинним ще до недавнього часу. Згодом із кола предикатних злочинів, що передували легалізації, було виключено і ухилення від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (ст. 212-1 КК). Такий підхід до визначення передумов кваліфікації злочинів, передбачених ст. 209 КК, викликав критичні зауваження зі сторони науковців, якими пропонувалося, враховуючи міжнародне трактування процесів легалізації злочинних доходів і саму сутність цього явища, включити діяння, передбачені ст.ст. 212, 212-1 КК України до кола предикатних злочинів, що передували легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [10]. Відповідні зміни до ст. 209 КК були внесені Законом України від 14.10.2014 № 1702-VII, що вступив у законну силу в лютому 2015 року [11]. Чинна редакція ст. 209 КК на сьогодні не містить виключень щодо предикатних злочинів.

Зазначені зміни до кримінального законодавства мали хвилеподібний вплив на кількість кримінальних проваджень, що аналізуються, в різні роки. Проте ні роз'яснення ПВС, ні законодавчі зміни, направлені на вдосконалення ст. 209 КК, не підвищили ефективність її застосування, що свідчить про недосконалість цієї кримінальної норми та невідповідність її проблемам суспільних відносин, захист яких вона має забезпечувати.

Доречним буде зазначити, що з часу введення відповідальності за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, неодноразово змінювалась не тільки сама ст. 209 КК, але й її підслідність. Так, кримінальні провадження за цією статтею розслідувалися слідчими органів прокуратури, податкової міліції, органів внутрішніх справ. З 2015 року, відповідно до змін, внесених до ст. 216 КПК України Законом № 198-VIII від 12.02.2015, у кримінальних провадженнях щодо злочинів, передбачених ст. 209 КК, досудове розслідування здійснюється слідчим того органу, який розпочав досудове розслідування або до підслідності

якого належить суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, крім випадків, коли ці злочини віднесено згідно із ст. 216 КПК до підслідності Національного антикорупційного бюро України. Крім того, у ст. 216 КПК зазначено, що досудове розслідування у провадженнях із легалізації проводиться без попереднього або одночасного притягнення особи до кримінальної відповідальності за вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації, у кримінальних провадженнях за ст. 209 КК у разі, коли, зокрема: суспільно небезпечне протиправне діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, вчинено за межами України, а легалізація, – на території України; факт вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації, встановлений судом у відповідних процесуальних рішеннях.

Вбачається, що неодноразова зміна підслідності ст. 209 КК, розпорошення кримінальних проваджень за цією статтею серед підрозділів досудового слідства різних правоохоронних органів не могли позитивно вплинути на якість проведення досудового розслідування цих злочинів та не сприяли виробленню єдиного підходу до їх кваліфікації. Це, на нашу думку, теж є однією з причин неефективності застосування цієї кримінальної норми.

Одночасно, на наш погляд, слід звернути увагу і на те, що використане законодавцем у ст. 216 КПК слово “зокрема” при наведенні прикладів того, коли досудове розслідування за ст. 209 КК проводиться без попереднього або одночасного притягнення особи до кримінальної відповідальності за вчинення предикатного злочину, свідчить що коло таких випадків не є вичерпним. Тобто, у кримінально-процесуальній нормі, фактично, надається роз’яснення щодо кваліфікації злочинних дій. Ця ситуація, на нашу думку, створює ще більші проблеми на шляху вироблення єдиного підходу до кваліфікації та розслідування злочинів, що досліджуються.

Як видається, однаковому застосуванню ст. 209 КК не сприяють різні підходи до усвідомлення змісту ознак легалізації кримінальних доходів. Вивчення судово-слідчої практики показало, що правозастосовчі органи стикаються з труднощами тлумачення ознак складу злочину, відмежування ст. 209 КК від інших кримінальних норм тощо. Ситуація, що склалася, не дозволяє належним чином вивчити причини та умови вчинення цих злочинів, а отже, напрацювати систему адекватних заходів для їх запобігання.

Про низьку ефективність вказаної норми зазначають як фахівці та експерти Ради Європи з питань фінансового моніторингу, так і вчені, у т. ч. фахівці в галузі кримінального права, наполягаючи саме на недосконалості положень норми, яка передбачає кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) незаконних доходів [1, с. 44].

Однією із обставин, що зумовлюють високу латентність легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, є певна особливість вчинення таких правопорушень в Україні.

Загальновідомо, що основною метою легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом є перетворення готівкових коштів у безготівкову форму, надаючи їм вигляд отриманих із законних джерел. З метою надання операціям законного вигляду при легалізації злочинних доходів виплачуються передбачені законодавством податки. Тривалий час науковці приділяли багато уваги схемам із легалізації таких доходів, проблемам проведення фінансового моніторингу тощо.

Однак, як зазначають окремі фахівці, основним проблемним питанням української економіки залишається великий обсяг готівкового обороту, що, фактично, надає можливість злочинцям не проводити класичні схеми з відмивання

доходів, одержаних злочинним шляхом, а відтак – і сам процес легалізації доходів або ж проводити операції, що є прямо протилежними до класичного відмивання доходів і виплати податків із злочинних коштів задля надання їм вигляду законно отриманих [12, с. 44].

Отже, однією з особливостей відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні є те, що основною формою коштів, яку злочинці намагаються отримати, є готівка – високоліквідний засіб, який важко відстежити. Зокрема, вчиняючи фінансовий злочин, задіяні в цьому особи занепокоєні не проблемою легалізації отриманих коштів, а проблемою несплати податку із такого доходу. При цьому, процес легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, завершується на так званій “нульовій стадії” – вчиненні предикатного злочину [13, с. 9–11]. Парадоксальність відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні, як зазначає М.В. Колдовський, в тому, що операції комерційних фірм, які відносять до легалізації доходів, є збитковими для держави, оскільки за своєю суттю не є операціями з відмивання доходів, а операціями з ухилення від сплати податків, незаконного відшкодування коштів з бюджету, незаконного отримання дотацій тощо [12, с. 2].

Основними факторами популярності готівкових грошей є їх висока ліквідність; відсутність контролю за фізичним переміщенням, а також можливість ефективного приховування слідів походження доходів, отриманих з незаконних джерел, та осіб, що їх отримали. До поширених незаконних фінансових операцій, що пов’язують з легалізацією в Україні, відносять діяльність конвертаційних центрів, що створюються знову ж таки задля переведення безготівкових грошей у готівкову форму. Також одним зі способів переведення коштів у готівку стало придбання за безготівкові кошти скретч-карток з подальшим їх продажем фізичним особам, користувачам телекомунікаційних послуг за готівку [13, с. 11].

Відповідно до звіту Держфінмоніторингу за 2012 рік розповсюдженим в Україні предикатним злочином є розкрадання коштів або майна, серед яких розрізняють приховані недостачі (з підrobкою облікових документів) та відкриті (без підrobки документів). Досить часто одержані за результатом таких злочинних дій кошти знімаються готівкою, тобто переводяться до найбільш ліквідної форми розрахунку. Особливою суспільною небезпекою відрізняються злочини у сфері державного управління, що пов’язане не тільки з тим, що їх результатом є розкрадання бюджетних коштів, але також і з тим, що їх активними учасниками, як правило, є чиновники різного рангу, тобто особи, наділені владними повноваженнями і покликані стояти на варті державних і суспільних інтересів. Найбільш поширеними способами розкрадання державних коштів є: закупівля товарів для потреб державних установ за завищеними цінами та за допомогою маніпулювання якістю та обсягом закупівель; суттєво завищується вартість будівельних матеріалів, наданих послуг із проведення будівельних робіт; в акти прийому-передачі робіт включаються роботи, які насправді не здійснювались; перемагають за державними тендерами заздалегідь визначені підставні компанії; незаконне повернення з бюджету ПДВ; шахрайство з кредитами, наданими іноземними державами та міжнародними фінансовими організаціями, шляхом підrobки фінансових документів і звітності; покриття за рахунок бюджетних коштів витрат сторонніх осіб. Більшість цих способів розкрадань супроводжується так званими “відкатами” у вигляді готівкових грошей, що отримують чиновники [13, с. 15, 21].

У наведених характерних для України незаконних фінансових операціях прослідковуються спільні риси у вигляді кінцевої мети правопорушників – незаконного отримання готівкових коштів та використання широкого кола корупційних

схем. При цьому, процес легалізації злочинних доходів завершується на так званій “нульовій стадії” – вчиненні предикатного злочину. Така особливість, на наш погляд, є однією з головних причин низького рівня практичного застосування ст. 209 КК.

Проведений аналіз дозволяє зробити такі висновки.

1. Криміналізація в Україні легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, з одного боку, забезпечила виконання Україною міжнародних зобов'язань та відповідної вимоги Ради Європи. З іншого боку, ефективність цієї норми настільки низька, що її наявність фактично непомітна як для самої України, так і для Європейських інституцій, які ретельно спостерігають за порядком проведення не лише фінансового моніторингу в Україні, а й за кількістю порушених та розглянутих судами кримінальних проваджень щодо винних у вчиненні легалізації.

2. Не забезпечили підвищення ефективності застосування ст. 209 КК України ні неодноразові зміни, що вносилися до цієї кримінальної норми, ні роз'яснення ПВС, що свідчить про недостатню відповідність її проблемам суспільних відносин, захист яких вона має забезпечувати.

3. Результати проведеного дослідження свідчать, що низький рівень практичного застосування ст. 209 КК України, зумовлений низкою факторів, зокрема: нечіткістю та неоднозначністю її конструкції, складністю встановлення обставин, зазначених у диспозиції ст. 209 КК України, труднощами та різноманіттям підходів до тлумачення ознак складу злочину, відмежування його від інших кримінально-правових норм тощо. Все це не дозволяє належним чином вивчити причини та умови вчинення цих злочинів, а отже, напрацювати систему адекватних заходів для їх запобігання.

4. Факторами, які негативно впливають на стан запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, в Україні є високий рівень корупції та значний обсяг готівкового обороту, що надає можливість злочинцям не проводити класичні схеми з відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, а відтак не проводити сам процес легалізації доходів або ж проводити операції, що є прямо протилежними до класичного відмивання доходів і сплати податків задля надання їм вигляду законно отриманих. Така особливість відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом, потребує зміни підходів до запозичених Україною інструментів щодо протидії легалізації злочинних доходів. Першими кроками у цьому напрямі мають бути запровадження механізму звітування чиновників та їх близьких родичів не тільки за доходами, а й за витратами, а також поступове зменшення розмірів дозволених готівкових розрахунків шляхом стимулювання населення у використанні безготівкових розрахунків.

Отже, усунення причин та умов, що сприяють вчиненню легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, вимагає вдосконалення не тільки кримінального законодавства, але й законодавства, яке регулює протидію корупції, діяльність підприємницьких структур, фінансово-кредитних установ та утворення дієвого механізму виявлення злочинів цієї категорії і проведення розслідування з урахуванням досвіду країн з розвинутою ринковою економікою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Філоненко С.* Чи складніше буде відмивати “брудні” гроші в Україні? / С. Філоненко // Віче. – 2009. – Березень. – № 5. – С. 44–45.
2. *Бисага К.В.* Національна система запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження

зброї масового знищення : етапи становлення й розвитку / К.В. Бисага [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ra.stateandregions.zp.ua/archive/1_2016/9.pdf.

3. *Беніцький А.С.* Легалізація (відмивання) грошових коштів та іншого майна, здобутих злочинним шляхом (проблеми кримінально-правової кваліфікації) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А.С. Беніцький ; Луганська академія внутрішніх справ ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ, 2002. – 201 с.

4. *Музика А.А.* Відповідальність за злочини у сфері обігу наркотичних засобів / А.А. Музика. – К. : Лотос, 1998. – 324 с.

5. *Селіванов М.П.* Антинаркотичне законодавство України / М.П. Селіванов, М.С. Хруппа. – К. : Юринком, 1997. – 352 с.

6. Про Комплексну програму профілактики злочинності на 2001–2005 рр. : Указ Президента України від 25.12.2000 за № 1376 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 7 – Ст. 2258.

7. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

8. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення. Генеральна прокуратура України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=110381&libid=100820.

9. Про практику застосування судами законодавства про кримінальну відповідальність за легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 15.04.2005 за № 5 // Постанови Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах. – 2-е вид., змін. і доп. – К. : Скіф, 2007. – 492 с.

10. *Пустовіт О.В.* Запобігання органами внутрішніх справ легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О.В. Пустовіт; Акад. адвокатури України. – К., 2008. – 20 с.

11. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14.10.2014 № 1702-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1702-vii>.

12. *Колдовський М.В.* Український феномен процесу відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=2023>.

13. Актуальні методи і способи легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2012/20121228/2012_27_12_2012.pdf.

Отримано 20.11.2016

Г.В. Толочко,
старший науковий співробітник

ОЦІНКА ПРАЦІВНИКАМИ ПОЛІЦІЇ ДИНАМІКИ ЗЛОЧИННОСТІ ТА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІЦІЇ ПО БОРОТЬБИ З НЕЮ

На підставі аналізу результатів моніторингового опитування працівників поліції (міліції) за період 2002–2015 рр. визначено їхню оцінку стану злочинності загалом у країні, оцінку діяльності поліції щодо боротьби з нею, відповідності офіційних статистичних даних щодо злочинності реальному її рівню, можливих форм співпраці громадян з поліцією, оцінку задоволеності повнотою висвітлення діяльності поліції засобами масової інформації.

Ключові слова: оцінка стану злочинності, злочинність, оцінка діяльності поліції, рівень довіри до поліції, можливі форми співпраці з поліцією.

На основе анализа результатов мониторингового опроса сотрудников полиции за период 2002–2015 гг. определена их оценка состояния преступности в общем по стране, оценка деятельности полиции по борьбе с ней, соответствии официальных статистических данных относительно преступности реальному ее уровню, возможных форм сотрудничества граждан с полицией, оценка удовлетворенности полнотой освещения деятельности полиции средствами массовой информации.

Ключевые слова: оценка состояния преступности, преступность, уровень доверия к полиции, возможные формы сотрудничества с полицией.

On the basis of the results of the monitoring survey of policemen in Kyiv for the period 2002–2015 the assessment of the state of crime in the country in general, the assessment of the police to combat it, the conformity of official statistics on crime to its real damage, the possible forms of cooperation between citizens and the police, assessment of satisfaction with the full coverage of police activities by the media are defined.

Keywords: crime, assessment of the dynamics of crime, level of trust in the police, readiness to assist the police.

Вибіркове опитування працівників правоохоронних органів, суддів є важливим засобом отримання кримінологічно значимої інформації, який до цього часу недостатньо використовується в українській кримінології. Виділяються два основні види таких опитувань: загальне, тобто спрямоване на встановлення загальної оцінки працівниками поліції стану злочинності, адекватності офіційної статистичної інформації щодо неї, діяльності поліції щодо протидії злочинності, готовності населення до співпраці з працівниками поліції, та спеціального або проблемного, спрямованого на визначення ставлення правників поліції до певної проблеми та шляхів її вирішення. Обидва види опитування дозволяють отримати цінну кримінологічну інформацію від осіб, які безпосередньо протидіють злочинності і знають стан справ зсередини, в першому випадку для визначення загальної характеристики кримінальної ситуації в країні або регіоні, в другому — для визначення стану злочинів певного виду, розуміння працівниками правоохоронних органів їх кримінологічної сутності, причин та умов, що їм сприяють, готовності успішно протидіяти їм [1, с. 23–24]. Ця інформація є вкрай важливою як для прийняття стратегічних управлінських рішень та нормативно-правових актів щодо

протидії злочинності, так і для вжиття заходів щодо вдосконалення діяльності правоохоронної системи України.

Протягом 2003–2015 рр. авторським колективом лабораторії кримінологічних досліджень та проблем запобігання злочинності Державного науково-дослідного інституту МВС України (ДНДІ МВС України, до 2006 р. – НДІ НАВСУ) під керівництвом О.Г. Кулика за участю автора щороку проводилося загальне за обраною нами термінологією опитування працівників поліції (міліції), які навчаються в Національній академії внутрішніх справ, щодо стану злочинності та діяльності поліції¹ по боротьбі з нею. У 2003 р. в опитуванні взяло участь 374 респонденти, у 2004 р. – 366, 2005 р. – 367, 2006 р. – 370, 2007 р. – 391, 2008 р. – 105, 2009 р. – 319, 2010 р. – 284, 2011 р. – 204, 2012 р. – 279, 2013 р. – 231, 2014 р. – 214 та у 2015 р. – 131 співробітник поліції.

Стаття має на меті проаналізувати отримані під час опитувань дані і визначити на цій основі оцінку працівниками поліції стану злочинності та її динаміки, відображення в офіційній статистиці її реальної поширеності, їх сприйняття можливих форм співпраці громадян з поліцією, рівень задоволеності повнотою висвітлення діяльності поліції засобами масової інформації.

Протягом всього періоду проведення опитувань більшість респондентів вважали, що злочинність в Україні зростає або залишається на минулорічному рівні. Причому якщо у першій половині періоду проведення опитувань частки таких осіб відрізнялися не суттєво, то у другій відсоток тих, хто відмічав ріст злочинності був суттєво вищий за відсоток опитуваних, які вважали, що рівень злочинності не змінився. Особливо суттєвою ця різниця була в останньому році, коли майже всі респонденти відмітили зростання злочинності.

Слід звернути увагу на те, що думка проанкетованих співробітників поліції не завжди відповідала офіційним статистичним даним. Згідно з ними, у 2004–2008 рр., 2012 р. та у 2014 р. в Україні спостерігалось зниження кількості зареєстрованих злочинів. Натомість лише 11–13 % опитаних у 2004–2007 рр., 5 % у 2008 р. та 9 % у 2012 р. вважали, що стан злочинності в Україні поліпшився. А у 2014 р. частка таких респондентів загалом була нижче 1 %.

Це пояснюється переважанням серед учасників опитування негативних оцінок офіційних статистичних даних щодо злочинності. Протягом всього зазначеного періоду абсолютна більшість респондентів вважали, що офіційні статистичні дані занижують реальний рівень злочинності. Слід відмітити, що незважаючи на збіг думок респондентів та офіційних даних щодо росту злочинності у 2009–2013 рр. та 2015 р. більше 60 % опитаних вважало, що дані офіційної статистики нижчі за реальні.

Респондентам пропонувалося оцінити, яким чином протягом року змінилася фактична кількість окремих видів злочинів. Протягом всього періоду опитувань, крім 2010 р., на думку більшості респондентів фактична кількість умисних вбивств або зростала, або залишалася на тому ж рівні. Слід відмітити, що в останні три роки частка осіб, які відмітили збільшення числа умисних вбивств, дуже суттєво зросла. Згідно з даними офіційної статистики зазначений вид злочину за виключенням 2011 р. та 2013–2014 рр. навпаки постійно зменшувався.

Фактична кількість умисних тяжких тілесних ушкоджень на думку більшості респондентів зростала протягом всього періоду. Частка осіб, які давали таку оцінку в останні три роки також суттєво збільшилася. Ще від 20 % до 30 % проанкетованих вважали, що вона залишилась на тому ж рівні. Це також не

¹ У 2003–2014 рр. респондентами були працівники міліції.

відповідає офіційній статистиці, згідно з якою число тяжких тілесних ушкоджень зросло (причому несуттєво) тільки у 2003 р., 2007 р., 2012 р. та 2014 р.

Аналогічною була думка респондентів відносно умисних тілесних ушкоджень середньої тяжкості та легких тілесних ушкоджень. Тільки на відміну від попередніх двох видів злочину відсоток опитаних, які відмічали зростання кількості вказаних посягань, почав збільшуватися ще у 2009 р. Така оцінка також переважно не співпадала з офіційними даними. Виключення становить 2013 р., в якому кількість офіційно облікованих легких тілесних ушкоджень зросла одразу більш ніж у 40 разів.

Що стосується зґвалтувань, то протягом 2003–2010 рр. думка опитаних співпадала з офіційними статистичними даними. Більша частина респондентів вважали, що кількість злочинів цього виду зменшилась або залишилась на рівні минулого року. Тільки від 10 % до 20 % опитаних дотримувались протилежної думки. У 2011 р. ситуація змінилася, і відсоток респондентів, які вважали, що кількість зґвалтувань зростає, був вищим, ніж тих хто відмітив її зменшення. Звертає на себе увагу великий відсоток респондентів (в середньому 26 %), які не змогли визначитися з відповіддю на дане запитання.

Абсолютна більшість опитаних у 2002–2015 рр. працівників поліції вважали, що протягом року збільшилась кількість таких видів злочинів як: грабежі (від 50 % до 85 % респондентів), розбійні напади (40–80 %), крадіжки державного або колективного майна (35–65 %), квартирні крадіжки (45–80 %), крадіжки автомобілів (30–78 %), кишенькові крадіжки (35–66 %), випадки шахрайства (42–77 %), хуліганство (40–73 %), хабарництво (30–60 %), злочини, вчинені неповнолітніми (37–58 %), та злочини, вчинені на вулицях (44–72%).

Слід звернути увагу на те, що думка респондентів співпадає з офіційними статистичними даними тільки в окремі роки, коли за даними державної статистики в країні спостерігалось збільшення певних видів злочинів, а саме: грабежів – у 2003–2005 рр., 2009 р., 2013 р. та 2015 р.; розбоїв – 2003–2005 рр., 2009 р., 2015 р. шахрайських проявів – переважно весь період проведення опитування, випадків хабарництва – суттєве у 2003–2005 рр. та незначне в окремі роки, всіх видів крадіжок – 2003, 2009–2011 рр. та 2015 р., злочинів, вчинених неповнолітніми – 2003 р., 2010–2011 рр., та вчинених на вулицях – 2003р., 2009–2013 рр. Що стосується хуліганства, то за офіційними даними зростання його кількості відмічене тільки у 2003 р.

Протягом 2003–2007 рр. відсоток респондентів, які вважали, що кількість випадків вимагання зменшилась, був вищим, ніж тих, хто дотримувався протилежної думки. Починаючи з 2008 р. ситуація змінилася, і частка проанкетованих, які відмічали збільшення числа цих злочинів, зросла майже до 60 %. Ще 25–30 % протягом всього періоду вважали, що їх чисельність залишилась на тому ж рівні. Такі відповіді в основному співпадають зі статистичними даними. Слід звернути увагу на дуже високий відсоток респондентів, які не змогли визначитися з оцінкою динаміки зазначених злочинів.

Аналогічною є ситуація зі злочинами, вчиненими організованими групами та злочинними організаціями. У 2003–2007 рр. відсоток респондентів, які вважали, що кількість таких злочинів збільшується, був меншим, ніж тих, хто відмічав її зниження, та не перевищував 20 %, а в наступні роки цей показник постійно зростав та у 2015 р. складав 62 %. Але така думка працівників поліції, що взяли участь у проведенні опитувань, не співпадає з даними статистики, згідно з якими кількість злочинів, вчинених організованими групами та злочинними організаціями, протягом періоду проведення опитувань зменшилась у 4,7 раза.

Що стосується злочинів, учинених особами, які мають судимість, то відсоток тих, хто вказав, що їх кількість зросла, та тих, хто вважає, що вона залишилася на тому ж рівні, у 2003–2007 рр. був приблизно однаковим. В наступні роки число перших значно зросло. Зростання у другій половині періоду проведення опитувань кількості негативних оцінок динаміки злочинів, вчинених особами, які мають судимість, відповідало збільшенню їх числа в офіційній статистиці.

Різниця у відповідях на вищевказані запитання між респондентами різного віку та стажу роботи в поліції не спостерігається.

Протягом всього періоду близько 50 % опитаних вважали, що діяльність поліції України по боротьбі зі злочинністю залишилась на тому ж рівні, як і в попередні роки. Разом з тим, у 2003–2010 рр. відсоток опитаних, які вважали, що вона покращилася, був вищим, ніж тих, що оцінювали роботу поліції негативно. Хоча респонденти віком 35–40 років дотримувалися переважно протилежної думки. В останні роки, особливо у 2015 р., ситуація змінилася і негативних оцінок стало більше, ніж позитивних.

У 2003–2009 рр. близько 40 % опитаних відмічали негативне ставлення населення до міліції, і ще стільки ж вважали, що воно є байдужим. Тільки близько 10% опитаних вважали, що населення ставиться до міліції позитивно. В наступні роки частка негативних оцінок стрімко зростала та в 2013 р. досягла 80 %. Відповідно суттєво знизився відсоток респондентів, які відмічали байдуже ставлення (15 %), а також позитивних оцінок (2,6 %). У 2014–2015 рр. частка перших дещо знизилась, але залишалась значною (60 %). Це переважно співробітники поліції, віком від 30 до 40 років, стаж роботи яких в поліції 10–15 років. Слід звернути увагу, що у 2015 р. на фоні реформи правоохоронної системи та створення нової поліції зросла до 8,4 % частка опитаних, які вважають, що населення позитивно ставиться до поліції. Але це ще занадто малий відсоток.

Респондентам було запропоновано визначити можливі форми співпраці населення України з поліцією. Більшість працівників поліції (міліції) (в середньому 63 %) вважали, що громадяни згодні викликати правоохоронців в разі вчинення злочину в їх присутності. Третина опитаних відмітила такі можливі форми співпраці, як готовність повідомити поліцію про підготовку до вчинення злочину, негласно співпрацювати з працівниками поліції, бути позаштатним співробітником поліції (у 2015 р. спостерігалось зниження їх частки до 16,8 %), виступити як понятий при здійсненні слідчої дії та під час судового розгляду кримінальної справи (в останньому році їх відсоток збільшився до 29 %). На думку близько 20 % опитаних пересічні громадяни готові брати участь в охороні громадського порядку в складі ДНД (зростання у 2015 р. до 34,4 %), виступити як свідок під час розслідування та судового розгляду кримінальної справи (зростання до 21 %), допомогти працівникам поліції припинити злочин (зростання до 35,9 %). В середньому 15 % (зростання до 26 %) респондентів допускають готовність громадян попередити або припинити злочин чи правопорушення власними силами, а менше 10 % – надати в розпорядження працівників поліції свій автомобіль, телефон, якщо це необхідно для переслідування та затримання злочинця. Як бачимо в останньому році активність громадян щодо сприяння поліції у попередженні та розкритті злочинів, на думку респондентів, зросла.

Цікавим є зіставлення цих даних з відповідями студентів м. Києва на запитання “У якій формі ви готові сприяти діяльності поліції по боротьбі зі злочинністю?”. Серйозні розбіжності у відповідях стосуються лише таких форм сприяння роботі поліції, як участь в охороні громадського порядку в складі ДНД (студенти в середньому 5,2 %, співробітники поліції – 22,2 %), негласна

співпраця з працівниками поліції (9,7 % та 32 % відповідно), а також готовність бути позаштатним співробітником поліції (9 % та 26,4 %). В той же час відсоток опитаних студентів м. Києва, які готові виступити як свідок під час розслідування та судового розгляду кримінальної справи, значно більший, ніж частка співробітників поліції, які допускають таку готовність (в середньому 32,6 % та 18,1 % відповідно).

На думку респондентів, основним джерелом інформування населення про роботу поліції є засоби масової інформації. Це, перш за все, телебачення (на це джерело інформації вказало близько 80 % опитаних), Інтернет (56 %) та газетні публікації (71,4 % на початку періоду проведення опитувань та 30 % у 2015 р.).

Від 20 % до 30 % респондентів вказували на таке джерело інформації, як спілкування з родичами, знайомими, колегами по роботі. Трохи меншу частку складають проанкетовані, які вважають, що громадяни отримують відомості щодо діяльності поліції з випадкових розмов у транспорті, в магазині, на ринку. Слід відмітити, що в останні роки відсотки осіб, які вказували на ці джерела інформації, постійно зменшувалися. На думку близько 20 % респондентів про роботу поліції громадяни дізнавалися через спілкування зі знайомими з правоохоронних органів, а від 13 % до 24 % – з власного досвіду, особистого спостереження. Лише близько 10 % респондентів (а в останньому році – 3 %) вказали на таке джерело інформації, як зустрічі та бесіди з працівниками поліції.

Що ж стосується оцінки повноти висвітлення діяльності поліції засобами масової інформації, то тут переважають негативні оцінки. Більше 40 % респондентів схиляються до такої думки. Сумарні оцінки задоволених становлять в середньому 20 %. У 2013–2014 рр. ситуація була ще більш складною і відсоток незадоволених перевищував 50 %.

Опитаним було також запропоновано виділити фактори, що утримують громадян від вчинення злочинів, обравши три найбільш, на їхню думку, значимі. Близько 3/4 респондентів вказали на виховання, отримане в сім'ї, як чинник попередження злочинної поведінки. Такий вагомий на думку кримінологів фактор як наявність роботи, що забезпечує гідні умови життя, підтримали в середньому 57 % опитаних працівників поліції. Інші чинники згадувалися значно рідше. Близько 40 % учасників дослідження зазначили, що вагомим чинником запобігання злочинності є загроза покарання. Слід відмітити досить високий відсоток респондентів (32 %), що вказали на такий фактор як рівень освіти і культури.

На інші чинники вказала незначна частка опитаних. Звертає увагу низький показник ствердних відповідей щодо такого фактору, як наявність сім'ї, дітей. Тільки в середньому 16,7 %, а в останньому році 11,5 % опитаних, визнають вагому роль цього фактору в утриманні громадян від вчинення злочинів.

На підставі наведених даних можна зробити такі висновки.

Протягом усього періоду проведення опитувань, на думку більшості проанкетованих працівників поліції (міліції), злочинність в Україні зростала, а в офіційних статистичних даних її реальний рівень знижувався. Причому в останні роки відсоток осіб, які відмічали зростання злочинності, збільшився до 95 %.

Абсолютна більшість респондентів вказували на зростання фактичної кількості таких видів злочинів як: умисні тяжкі тілесні ушкодження, умисні тілесні ушкодження середньої тяжкості та легкі тілесні ушкодження, грабежі, розбійні напади, крадіжки державного або колективного майна, квартирні крадіжки, крадіжки автомобілів, кишенькові крадіжки, випадки шахрайства, хуліганство, хабарництво, злочини, вчинені неповнолітніми, та злочини, вчинені на вулицях. При цьому думка респондентів співпадала з офіційними статистичними даними тільки в

окремі роки, коли за даними державної статистики в країні спостерігалось збільшення кількості цих злочинів.

Відсоток респондентів, які вважали, що кількість залатувачів, випадків вимагання та злочинів, вчинених організованими групами або злочинними організаціями, зменшилася, в першій половині періоду опитування був вищим, ніж тих, хто дотримувався протилежної думки. В останні роки ситуація змінилася, і частка проанкетованих, які відмічали збільшення числа цих злочинів суттєво зросла.

Що стосується злочинів, вчинених особами, які мають судимість, то відсоток тих, хто вказав, що їх кількість зросла, та тих, хто вважає, що вона залишилася на тому ж рівні, у 2003–2007 рр. був приблизно однаковим. Протягом наступних років число перших значно зросло.

Майже половина респондентів кожного року проведення опитувань вважали, що діяльність поліції України по боротьбі зі злочинністю не змінилася. А кількість учасників опитування, які вважали, що вона покращилася, у 2003–2010 рр. була більше, ніж тих, що оцінювали роботу поліції негативно. Протягом останніх років ситуація змінилася і негативних оцінок стало значно більше, ніж позитивних.

Більшість респондентів відмічають або негативне, або байдуже ставлення населення до поліції. Причому в останні роки відсоток негативних оцінок суттєво зріс. Різниця у відповідях на вищевказані запитання між респондентами різного віку та стажу роботи в поліції не спостерігається.

Абсолютна більшість проанкетованих працівників поліції виділяють готовність громадян тільки до виклику поліції в разі вчинення злочину в їх присутності. Менше третини респондентів допускають такі можливі форми співпраці, як готовність повідомити поліцію про підготовку до вчинення злочину, негласно співпрацювати з працівниками поліції, бути позаштатним співробітником поліції, виступити як понятий при здійсненні слідчої дії та під час судового розгляду кримінальної справи, виступити як свідок під час розслідування та судового розгляду кримінальної справи, допомогти працівникам поліції припинити злочин, брати участь в охороні громадського порядку в складі ДНД. Тільки близько 10% респондентів допускають готовність громадян попередити або припинити злочин чи правопорушення власними силами, а також надати в розпорядження працівників поліції свій автомобіль, телефон, якщо це необхідно для переслідування та затримання злочинця.

Основним джерелом інформування населення про роботу поліції, на думку респондентів, є засоби масової інформації – телебачення, Інтернет, газетні публікації. Більшість опитаних незадоволені повнотою висвітлення діяльності поліції засобами масової інформації.

До факторів, що утримують громадян від вчинення злочинів, близько 3/4 респондентів віднесли виховання, отримане в сім'ї, як чинник попередження злочинної поведінки. Такий вагомий на думку кримінологів фактор як наявність роботи, що забезпечує гідні умови життя, підтримали в середньому 57% опитаних працівників поліції. Інші чинники згадувалися значно рідше. Загалом, слід зазначити, що опитані продемонстрували досить глибоке розуміння механізму утримання громадян від вчинення злочинів. В якості антикриміногенних факторів були визначені базові процеси соціальної адаптації особи, що зумовлюють її соціальний статус та особливості поведінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кулик О.Г. Злочинність в Україні : теорія і практика кримінологічного дослідження [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / О.Г. Кулик ; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. – К., 2013. – 40 с.

Отримано 28.11.2016

Р.С. Филь,
здобувач ДНДІ МВС України

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ПРАВА НА ОБ'ЄКТИ ПРОМИСЛОВОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розкривається питання загальної характеристики злочинів проти права на об'єкти промислової власності в Україні. Розглядається поняття злочину та окремого виду злочинів проти права на об'єкти промислової власності. Характеризуються ознаки таких злочинів, зокрема, суспільна небезпека, кримінальна протиправність, винність, караність діяння та суб'єктність.

Ключові слова: Кримінальний кодекс України, злочин, ознаки злочину, об'єкти промислової власності.

В статье раскрывается вопрос общей характеристики преступлений против права на объекты промышленной собственности в Украине. Рассматривается понятие преступления и отдельного вида преступлений против права на объекты промышленной собственности. Характеризуются признаки преступлений, в частности, общественная опасность, уголовная противоправность, виновность, наказуемость деяния и субъектность.

Ключевые слова: Уголовный кодекс Украины, преступление, признаки преступления, объекты промышленной собственности.

Paper deals with the issue of the general characteristics of crimes against the rights of industrial property in Ukraine. The crime and the particular type of offenses against the law on industrial property are considered. Signs of such crimes, in particular, social danger, criminal illegality, guilty, punishability and subjectiveness are characterized.

Keywords: the Criminal Code of Ukraine, crime, signs of a crime, objects of industrial property.

За Кримінальним кодексом України (далі – КК України) злочином вважається суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), учинене суб'єктом злочину. Одночасно законодавець зазначає, що злочином не є дія або бездіяльність, яка хоча формально і містить ознаки будь-якого діяння, передбаченого КК України, але через малозначність не становить суспільної небезпеки [1, ст. 11]. Малозначність шкоди визначається як її неістотність для фізичної чи юридичної особи, суспільства або держави.

У цілому, законодавче визначення поняття злочину має важливе наукове і практичне значення для усвідомлення суспільством того, що є злочином, для попередження злочинності, правильного застосування кримінального закону та практики посилення боротьби із злочинністю.

Незаконне використання та реалізація об'єктів промислової власності перетворилось для суспільства на реальну небезпеку системного характеру.

Нинішній стан злочинності у сфері промислової власності завдає фінансових збитків не тільки їх правовласникам, а й загрожує економічній безпеці нашої країни в цілому та підриває її авторитет на міжнародній арені.

Поняття злочину та його ознаки були предметом дослідження багатьох науковців, серед яких слід виділити: О.М. Джужу, А.А. Вознюка, В.І. Осадчого, М.І. Панова, А.В. Савченка, В.В. Копейчикова та ін. Водночас такі науковці, як В.Б. Харченко, А.С. Нерсисян, О.В. Новіков, К.Є. Поджаренко, І.Р. Курилін, А.А. Ломакіна та В.М. Бабакін досліджували злочини у сфері інтелектуальної власності, зокрема, правознавці В.А. Єрмоленко, В.Д. Гулкевич, О.А. Севідов, І.М. Горбаньов, Г.К. Авдєєва та В.І. Варваринець вивчали злочини проти авторського права і суміжних прав, М.М. Дімітров розглядав злочини у сфері господарської діяльності, а саме незаконного використання знака для товарів і послуг, фірмового найменування та кваліфікованого зазначення походження товару. Водночас, доктринально не вивченими залишаються злочини проти прав на об'єкти промислової власності, зокрема винаходи, корисні моделі, промислові зразки, що й зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Виходячи з цього, метою статті є аналіз розкриття поняття злочину проти прав на об'єкти промислової власності та дослідження його ознак.

У кримінальному праві поняття “злочин” є фундаментальним, оскільки відображає соціальну суть законодавства, його основні інститути, вчинення про нього лежить в основі всіх кримінально-правових норм, а також кримінальну політику держави в боротьбі зі злочинністю [2].

Виходячи з морфологічного розбору слова, науковець А. А. Вознюк поняття “злочин” розділяє на іменник “зло” та дієслово “чинити”, що в цілому означає “вчинення зла”, “чинити зло”, тобто вчиняти щось погане, недобре, спричиняти нещастя, лихо, горе або бути їх джерелом [3, с. 44].

Однак науковці обґрунтовано доводять, що поняття злочину постійно змінюється, оскільки відповідає конкретному етапу розвитку суспільства, змісту його потреб та інтересів [4, с. 656–657].

Злочини проти права на об'єкти промислової власності – це кримінально карані суспільно небезпечні винні дії суб'єктів, які посягають на права на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію, знак для товарів і послуг, фірмове найменування та кваліфіковане зазначення походження товару [1; ст. 11, 177, 229]. Відповідальність за порушення прав цих об'єктів передбачена ст. 177 та 229 КК України.

Такий підхід законодавця до розподілу на дві норми КК України об'єктів промислової власності, права яких порушуються, викликає дискусію серед науковців. Так, В.Б. Харченко вважає, що відповідальність за порушення прав на винахід, корисну модель і промисловий зразок як за змістом, так і за характером діянь повинна бути передбачена однією нормою КК України, а порушення прав на топографію інтегральної мікросхеми та сортів рослин необхідно виокремити в самостійний склад злочину через їх суттєві відмінності від наведеного вище посягання. Правда, з такого трактування не зрозуміло, до якої норми автор пропонує віднести раціоналізаторську пропозицію [5, с. 196].

Так, порушенням прав на об'єкти промислової власності за ст. 177 та 229 КК України визнається їх незаконне використання, привласнення авторства на них або інше умисне порушення права на ці об'єкти, що завдало шкоди в значному розмірі. Слід відмітити, що поняття “використання об'єкта промислової власності” має свою специфіку щодо кожного об'єкта, оскільки виключне право власності на ці об'єкти засвідчується тільки охоронними документами. Порядок отримання таких патентів або свідоцтв має свої особливості й відмінності та регламентується окремим нормативно-правовим актом для кожного з таких об'єктів [6].

Наприклад, для набуття майнових прав на винахід, яке засвідчується патентом, необхідно пройти формальну та кваліфікаційну експертизи, які передбачені Правилами складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель, затвердженими наказом Міністерства освіти і науки України № 22 від 22.01.2001 [7]. Отриманий патент надає його власнику виключне право розпоряджатися винаходом протягом 20 років, за умови сплати щорічного збору за підтримання чинності цього патенту [6, ст. 465]. Аналогічна процедура отримання патенту на корисну модель та промисловий зразок. Тільки при набутті майнових прав на корисну модель й промисловий зразок необхідно пройти формальну експертизу, а отриманий патент на корисну модель діє протягом 10 років, а на промисловий зразок – 15 років [6, ст. 465; 7; 8]. На відміну від винаходу, корисних моделей та промислового зразка, отримання патенту на сорти рослин здійснюється шляхом подання до Державної служби з охорони прав на сорти рослин заявки на сорт рослин, експертизи заявки та державної реєстрації прав. Строк чинності патенту на сорт рослин становить 30–35 років, за умови сплати щорічного збору за підтримання чинності цього патенту [9, ст. 41; 10]. Дії, пов'язані з охороною та набуттям прав на сорти рослин, регламентується Цивільним кодексом України, Законом України “Про охорону прав на сорти рослин” та Правилами складання та подання заявки на сорт рослин. Право використання раціоналізаторської пропозиції має юридична особа з моменту її визнанням. Раціоналізаторська пропозиція не потребує державної реєстрації [6, ст. 481, 484]. Набуття майнових прав на знак для товарів і послуг також здійснюється за подачею заявки на отримання свідоцтва. За результатами проходження експертизи видається охоронний документ, термін дії якого – 10 років.

На відміну від патенту на винахід, корисну модель та промисловий зразок, збір за підтримання чинності свідоцтва на торгову марку сплачується одноразово за всі 10 років [6; ст. 496; 11; 12]. Майнові права на фірмове (комерційне) найменування не потребує державної реєстрації, воно закріплюється за власником підприємства чи організації з моменту першого використання такого найменування [6, ст. 490]. Додатково фірмове найменування може бути захищене шляхом реєстрації його як знака для товарів і послуг. Що стосується порядку набуття майнових прав на кваліфіковане зазначення походження товару (географічне найменування), то право на використання цього об'єкта засвідчується свідоцтвом, яке діє безстроково [6, ст. 501, 504].

Санкція ст. 177 КК України передбачає в разі, якщо порушення прав завдало матеріальної шкоди в значному розмірі, штраф від двохсот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до двох років, або позбавленням волі на той самий строк. За повторність цього діяння або його вчинення за попередньою змовою групою осіб, що завдало матеріальної шкоди у великому розмірі, збільшується й відповідальність, а саме: розмір штрафу – до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та строк позбавлення волі – до п'яти років. Крім того, якщо порушення прав на корисні моделі та винахід вчинені службовою особою з використанням службового становища або організованою групою, або якщо вони завдали матеріальної шкоди в особливо великому розмірі, санкція передбачає штраф до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або позбавлення волі на строк до шести років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого [1, ст. 177; 13, с. 395–399].

Санкція ст. 229 КК України передбачає в разі, якщо порушення прав завдало матеріальної шкоди у значному розмірі, штраф від однієї тисячі до двох тисяч

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. За повторність цього діяння або за попередньою змовою групою осіб, або якщо завдали матеріальної шкоди у великому розмірі передбачено штраф від трьох тисяч до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. У разі скоєння злочину службовою особою з використанням службового становища або організованою групою, або якщо вони завдали матеріальної шкоди в особливо великому розмірі передбачено штраф від десяти тисяч до п'ятнадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого.

У ст. 177 та 229 КК України матеріальна шкода вважається завданою у значному розмірі, якщо її розмір у двадцять і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, у великому розмірі – якщо її розмір у двісті і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, а завданою в особливо великому розмірі – якщо її розмір у тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Проаналізувавши санкції за цими статтями, можемо відмітити, що розмір штрафів за незаконне використання торгової марки, географічного та фірмового найменування (ст. 229 КК України) значно більший ніж розмір штрафів за порушення прав на винаходи, корисні моделі та ін. (ст. 177 КК України). Таке збільшення можна обґрунтувати тим, що злочини за ст. 229 належать до злочинів у сфері господарської діяльності, а за ст. 177 – до злочинів проти особистих прав й свобод людини і громадянина. На відміну від ст. 229, санкція за ст. 177 передбачає найсуворіше покарання у вигляді позбавлення волі від 2-х до 6-ти років. Оскільки шкода, завдана правовласнику від незаконного використання його майнових прав (економічні втрати), може бути не суттєвою в порівнянні із посяганням на немайнові права (ім'я автора та його честь) винахідника чи розробника.

У кримінальному праві кожен злочин має ознаки. Так, В.В. Копейчиков визначає п'ять ознак злочину: 1) суспільна небезпека; 2) кримінальна протиправність; 3) винність; 4) караність діяння; 5) суб'єктність [14, с. 657].

Суспільна небезпека є основною ознакою злочину. Це оцінна категорія, що характеризується певними діями чи бездіяльністю, завдає шкоди чи створює загрозу спричинення такої шкоди об'єктам, що охороняються КК України. Суспільна небезпека не є сталим поняттям й постійно видозмінюється під впливом певних факторів (істотних обставин), які зумовлюють необхідність криміналізації (або навпаки, декриміналізації) певного виду діяння. Ці фактори можуть бути як негативними, так і позитивними наслідками науково-технічного прогресу, екологічних, демографічних змін, соціальних реформ у суспільстві тощо.

Безперечно, суспільна небезпека злочинів проти прав на об'єкти промислової власності полягає в небезпечності наслідків, перш за все, для економіки держави. Це твердження впливає з двох фактів: по-перше, промислова власність є засобом підвищення ефективності виробництва, а по-друге, всі об'єкти права інтелектуальної власності є частиною економіки, яка у світових державах складає значний обсяг ВВП. Наприклад, за інформацією Департаменту торгівлі США, у сфері виробництва інтелектуальної продукції задіяна шоста частина працівників (27 млн чол.), які забезпечують третину ВВП країни [15, с. 34].

П. М. Цибульов, характеризуючи юридичну природу прав інтелектуальної власності на об'єкти промислової власності, наголошує на тому, що, це є фактично дозволена законом монополія, яка забезпечує конкурентну перевагу товарів та послуг в умовах глобалізації світової економіки [16, с. 237]. Тобто, по суті, інтелектуальна продукція є новим, невичерпаним та вирішальним ресурсом, який

забезпечує економічний розвиток суспільства, шляхом стимулювання творчої діяльності громадськості та створення чіткого механізму комерціалізації цих об'єктів.

У своїх дослідженнях В. Б. Харченко зазначає, що нині правові наслідки порушення прав інтелектуальної власності не відповідають рівню їх дійсної суспільної небезпеки, що призводить до юридичної неефективності кримінально-правових заборон та зумовлює необхідність декриміналізації значної частини таких порушень [5].

Наступною ознакою злочину є кримінальна протиправність, яка полягає в порушенні особою конкретної кримінально-правової норми. Кримінальна протиправність тісно пов'язана із суспільною небезпечністю та є її юридичною ознакою. КК України встановлює вичерпний перелік злочинів проти об'єктів промислової власності, зокрема, ст. 177 – порушення права на винахід, корисну модель, промисловий зразок, топографію інтегральної мікросхеми, сорт рослин, раціоналізаторську пропозицію та ст. 229 – незаконне використання знака для товарів та послуг, фірмового найменування, кваліфікованого зазначення походження товару.

Окремі науковці, які досліджували злочини проти права інтелектуальної власності, встановили однорідність та внутрішній зв'язок між статтями КК України за злочини в цій сфері. У своїх працях В.Д. Гулкевич та В.Б. Харченко наводять відповідні аргументи та пропонують виділити їх у окремий розділ КК України або, як зазначає А.С. Нерсисян, суттєво переробити та доповнити існуючі статті КК України [5; 13, ст. 126; 16, с. 12; 17, с. 15].

Третьою ознакою злочину є його винність. Вона виявляється у момент його скоєння й відображає ставлення суб'єкта злочину до наслідків власних дій. Залежно від обставин КК України кваліфікує усі злочини, як скоєні умисно чи з необережності, поділяючи умисел на прямий або непрямий, а необережність – на злочинну самовпевненість або злочинну недбалість.

У випадку злочинів проти прав на об'єкти промислової власності принцип суб'єктивного інкримінування не передбачає жодних виключень й вимагає доведення вини суб'єкта злочину у законному порядку зі встановленням її обвинувальним вироком суду [1, ч. 2 ст. 2]. Для злочинів проти права на об'єкти промислової власності характерним є свідоме та вольове ставлення до нього суб'єкта злочину. При цьому особливості вини суб'єкта злочину будуть визначатися результатом інтелектуальної творчої діяльності, на який вчинено злочинне посягання, його способом, наслідком та іншими об'єктивними ознаками.

Четвертою обов'язковою ознакою злочину проти права на об'єкти промислової власності є їхня караність. Тобто наявність певного виду та терміну покарання за вчинення злочину. Караність визначається ступенем суспільної небезпеки та кримінальною протиправністю діяння, а саме покарання визначається як спосіб виконання основних завдань КК України [1, ч. 2 ст. 1].

Відповідно до сучасного КК України за усі злочини проти прав на об'єкти промислової власності передбачені певні кримінально-правові санкції. Уникнути кримінальної відповідальності чи покарання судом за порушення диспозиції певної статті злочинець може, отримавши амністію або помилування. Слід зазначити, що передбачені кримінальним законодавством санкції за такі злочини є незначними у порівнянні із більшістю економічно розвинених країн світу.

Останньою ознакою цього виду злочинів є їх суб'єктність. За КК України злочини проти права на об'єкти промислової власності не належать до найбільш небезпечних діянь. Їх суб'єктом є фізична осудна особа, яка на момент вчинення злочину досягла віку, з якого настає кримінальна відповідальність [1, ч. 1 ст. 18].

Юридичну або неосудну особу не можна визнати суб'єктом цих злочинів. Крім того, КК України визначає спеціальний суб'єкт злочину, як службову особу, що використовує службове становища [1, ч. 3 ст. 177, ч. 3 ст. 229].

Деякі науковці окрім п'яти основних ознак злочину виділяються ще одну ознаку – аморальність злочину. Тобто невідповідність вчиненого нормам моралі та уявленню про добро і зло. Наприклад, скоєна матір'ю крадіжка з метою нагодувати власних голодних дітей з точки зору КК України є злочином, а з точки зору моралі може розцінюватися як добрий вчинок [3, с. 45]. Розглядаючи злочини проти прав на об'єкти промислової власності за ст. 177 та 229 КК України, можемо стверджувати, що їх скоєння здійснюються тільки з метою отримання економічної вигоди, а не вчинення доброго вчинку. Тому й при винесенні покарання за цими злочинами суду не слід враховувати їх відповідність нормам моралі.

Отже, розглянуте вище поняття злочинів проти прав на об'єкти промислової власності та їх ознак дозволяє виділити їх характерні риси, запропонувавши авторське визначення такої категорії протиправних дій.

Слід зауважити, що перераховані вище ознаки підкреслюють їх єдність, оскільки кваліфікувати злочин можна тільки при наявності сукупності розглянутих чотирьох ознак, таких як суспільна небезпека, винність, протиправність та караність – все це характеризує діяння, вчинене суб'єктом злочину.

З наведеного випливає, що злочини проти права на об'єкти промислової власності є окремим видом злочинів із притаманними їм ознаками. Існують певні прогалини у кваліфікації таких злочинів за чинним КК України, а окремі види дій, які порушують права на інтелектуальну й творчу діяльність людини, взагалі не враховані у ньому. Існуючі санкції за злочини проти права на об'єкти промислової власності, які явно не відповідають їх суспільній небезпеці, перешкоджають економічному розвитку України у сучасному глобальному співтоваристві.

Викладені положення норм КК України щодо порушень прав на об'єкти промислової власності будуть корисними для практичної діяльності працівників поліції, а також для подальших наукових досліджень цього питання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
2. Кримінальне право. Загальна частина : мультимед. навч. посіб. / А.В. Савченко, Е.М. Кісілюк, О.В. Процюк та ін. / Тема 4. Злочин і його види. – НАВС. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/books/mnp_krum_pravo_zag/Files/Leks/T4/T4_P1.html.
3. Кримінальне право України : Загальна частина : конспект лекцій / А. А. Вознюк; вступне слово д.ю.н., проф. О. О. Дудорова. – К. : Нац. акад. внутр. справ, "Освіта України", 2016. – 236 с. – С. 44–45.
4. Правознавство : підруч. / А.І. Берlach, Д.О. Карпенко, В.С. Ковальський та ін. ; За заг. ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 752 с. – С. 656–657.
5. Харченко В.Б. Кримінально-правова охорона прав на результати творчої діяльності та засоби індивідуалізації в Україні : монографія / В.Б. Харченко ; Харк. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. – Х. : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2011. – 477 с.
6. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.
7. Про затвердження Правил складання і подання заявки на винахід та заявки на корисну модель : Наказ Міністерства освіти і науки України від 22 січня 2001 р. № 22 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – Ст. 386.
8. Про затвердження Правил складання та подання заявки на промисловий зразок : Наказ Міністерства освіти і науки України від 18 лютого 2002 р. № 110 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 11. – 202 с. – Ст. 531.
9. Про охорону прав на сорти рослин : Закон України від 21 квітня 1993 р. № 3116-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 21. – Ст. 218.

10. Про затвердження Правил складання та подання заявки на сорт рослин : Наказ Міністерства аграрної політики України від 26 квітня 2007 р. № 287 // Офіційний вісник України (ВВР). – 2007. – № 41. – С. 275. – Ст. 1643.
11. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг : Закон України від 15 грудня 1993 р. № 3689-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 7. – Ст. 36.
12. Про затвердження Правил складання і подання заявки на видачу свідоцтва України на знак для товарів і послуг : Наказ Держпатенту України від 28 липня 1995 р. № 116 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0276-95/print1178262961702826>.
13. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 3-тє вид., переробл. та доповн. / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. – К. : Атіка, 2004. – 1056 с.
14. Правознавство : підруч. / В.В. Копейчиков; За заг. ред. А.М. Колодія. – К. : Юрінком Інтер, 2006.
15. Intellectual Property and the U.S. Economy : Industries in Focus [El. resource] – URL : http://www.uspto.gov/sites/default/files/news/publications/IP_Report_March_2012.pdf.
16. Цибульов П.М. Економічні аспекти права інтелектуальної власності / П.М. Цибульов // Цивілістичні читання з проблем права інтелектуальної власності, присвячені в пам'ять професора О.А. Підопригори : 18 квіт. 2007 р. Збірник наук. доп. та статей. – К. : ТОВ “Лазуріт-Поліграф”, 2008.
17. Гулкевич В.Д. Кримінально-правова охорона авторського права і суміжних прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / В.Д. Гулкевич ; Львівс. Нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2008. – 20 с.
18. Нерсесян А.С. Кримінально-правова охорона прав інтелектуальної власності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А.С. Нерсесян ; НАН України Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К., 2008. – 22 с.

Отримано 30.11.2016

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ПЕДАГОГІКА. ПСИХОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 159.922

В.І. Барко,
доктор психологічних наук, професор
Л.А. Кирієнко,
здобувач ДНДІ МВС України

МЕТОДИ ТА ТЕХНОЛОГІЇ РЕАДАПТАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ – УЧАСНИКІВ АТО

У статті із посиланням на праці вітчизняних і зарубіжних авторів розкриваються теоретико-психологічні засади методів та технологій, які використовуються з метою реадaptaції поліцейських Національної поліції України – учасників АТО. Підкреслюється, що з цією метою доцільно використовувати можливості технології соціально-психологічного тренінгу, яка уможливорює комплексне вирішення завдань психологічного відновлення постраждалих поліцейських, формування у них знань, практичних умінь, нового досвіду емоційно-ціннісних відносин і поведінки. У статті зазначається, що тренінг базується на ідеях гуманістичної, психоаналітичної та гештальт-психології; складається з блоків, які органічно переплітаються один з одним: “робота з тілом”, “робота з особистістю” і “робота з комунікацією”. У статті також пропонуються рекомендації щодо розроблення і проведення професійно-психологічного тренінгу з метою реадaptaції працівників Національної поліції України.

Ключові слова: Національна поліція, антитерористична операція, реабілітація, соціально-психологічний тренінг, гуманістична психологія, гештальт-психологія, психоаналіз.

В статье со ссылками на научные работы отечественных и зарубежных авторов, а также на собственные исследования раскрываются теоретико-психологические подходы к разработке методов и технологий, которые используются в целях реадaptaции полицейских Национальной полиции Украины – участников АТО. Подчеркивается, что в этих целях целесообразно реализовать возможности технологии социально-психологического тренинга, которая позволяет комплексно решать задачи психологического восстановления пострадавших полицейских, формирования у них знаний, практических умений, нового опыта эмоционально-ценностных отношений и поведения. Такой тренинг базируется на идеях гуманистической, психоаналитической и гештальт-психологии, состоит из органично переплетающихся блоков: “работа с телом”, “работа с личностью” и “работа с коммуникацией”. В статье также предлагаются рекомендации к разработке и проведению тренинга реадaptaции полицейских Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: Национальная полиция, антитеррористическая операция, социально-психологический тренинг, гуманистическая психология, гештальт-психология, психоанализ.

Paper is devoted to the consideration of several problems related to the improvement of psychological readaptation of police officers of the Ukrainian National Police – combatants of antiterrorist operation. The authors analyzed national and foreign experience of psychological readaptation of police officers', designed for the improvement of their motivation, ability to cope with stress, conflicts and other risk factors, development of important personal psychological qualities. The propositions for usage of some methods and technologies of psychological readaptation of Ukrainian police officers, based on the technics of psychoanalysis, humanistic and geshtalt psychology, are given as well.

Keywords: National Police, antiterrorist operation, psychological training, humanistic psychology, geshtalt psychology, psychoanalysis.

Термін “реадаптація” (від лат. adaptatio – пристосування) дослівно означає повторне пристосування організму до умов зовнішнього середовища. З погляду психології реадаптація людини є одним з елементів її реабілітації (відновлення) після психотравмуючих подій різного характеру, причому на етапі реадаптації домінують психосоціальні й психолого-педагогічні методи і засоби впливу на особистість, стимуляція соціальної і комунікативної активності людини. У сучасних умовах проблематика психологічної реабілітації поліцейських Національної поліції України – учасників антитерористичної операції (АТО), які зазнали психотравмуючого впливу різних екстремальних чинників, є надзвичайно актуальною. За даними Управління медичного забезпечення та реабілітації МВС України, тільки за останній рік близько 58 % особового складу поліцейських із числа тих, які взяли участь в АТО, потребували психологічної допомоги [4, с. 295].

Чимало наукових досліджень останніх років присвячено саме питанням здійснення реабілітаційних заходів щодо нормалізації станів військовослужбовців та поліцейських, які брали участь у збройних конфліктах. Серед вітчизняних і зарубіжних авторів найвідоміших публікацій можна назвати таких науковців, як В.О. Криволапчук, Л.А. Кирієнко, С.В. Кушнар'єв, Г.О. Литвинова, І.І. Пампура, І.О. Приходько, І.В. Воробйова, О.Д. Сафін, Е. Луенда, С. Мадді та ін [4–12]. Дослідники зазначають, що робота поліцейських у ситуаціях збройного протистояння на сході України супроводжується стресовими навантаженнями найвищої інтенсивності. Залежно від психотипу особистості поліцейського тривале фізичне і нерве напруження призводить до стенічних проявів неврозів – спалахів агресивності, зростання рівня конфліктності та імпульсивності або, навпаки, до гіпостенічних реакцій – апатії, депресії, іпохондрії, різного роду фобій. Не є рідкісними і більш глибокі особистісні розлади поліцейських – учасників АТО, що ускладнюються obsesivними проявами, розладами сну, суїцидальними тенденціями. Помічено, що навіть після надання першочергової психологічної допомоги, такі поліцейські часто не можуть повноцінно повернутися до мирного життя, пристосуватися до цивільного соціуму, прагнуть усамітнення, стають відчуженими, підозріливими; їх турбують нав'язливі спогади, недовіра до людей, втрата сенсу життя, песимізм, тривожність, зниження самооцінки, емоційна холодність, втрата здатності до емпатії і співпереживання, індивідуалістичність та інші ознаки посттравматичного стресового розладу. Порушена здатність підтримувати соціальні контакти проявляється в деструктивній поведінці, позначається і на сімейних стосунках –

серед учасників АТО значно збільшилася кількість розлучень. Особистісні зміни часто виявляються незворотними, призводять до стійкої професійної деформації поліцейського. Серед поліцейських – учасників АТО стають поширеними різні форми девіантної поведінки, що слугує підґрунтям їхнього залучення до антисоціальних угруповань. Установлено, що навіть в умовах нормального життя через декілька місяців після психотравмуючих впливів у багатьох поліцейських з'являються ознаки різних психосоматичних захворювань [2; 6; 11; 12]. За даними Науково-дослідного центру гуманітарних проблем Збройних Сил України, втрати особового складу через психогенні розлади (без будь-яких фізичних ушкоджень) іноді сягають 80 %, а згідно зі статистичними даними УМЗ та реабілітації МВС України близько 58 % поліцейських – учасників АТО потребують психокорекційної допомоги. Тому особливої актуальності набуває пошук психологічних засобів своєчасної реадаптації таких працівників до умов мирного життя [4].

Усебічний аналіз проблеми психологічної реадаптації учасників АТО свідчить про необхідність подальшої систематизації наукових знань і практичного досвіду психологів з метою з'ясування природи, механізмів виникнення, типових проявів посттравматичних стресових порушень у правоохоронців – учасників бойових дій, а також пошуку ефективних методів, засобів і технологій надання постраждалим психологічної допомоги. Наразі досить глибоко розроблена проблематика медико-психіатричного втручання для подолання ПТСР у військовослужбовців і поліцейських, дещо менше вивчено питання ресоціалізації і реадаптації таких осіб. Дослідження зарубіжних авторів свідчать про важливість залучення учасників конфліктів до активного життя, спілкування із колегами і громадянами, налагодження відчуття своєї значимості в мирному житті, відновлення їхніх адекватної самооцінки і сенсу життя [6; 8; 9].

Вирішенню широкого кола питань, пов'язаних із реадаптацією постраждалих поліцейських, сприяють психологічні та психосоціальні методи, прийоми і технології, які передбачають включення особи до соціуму і діяльності в ньому. Вивчення зарубіжного і вітчизняного досвіду здійснення реадаптаційних заходів дозволило встановити, що серед методів і прийомів реадаптації найбільш поширеними є групові дискусії, рольові ігри, психодрама та її модифікації, психогімнастика тощо. Під час вибору конкретних методів і прийомів обов'язково враховуються мета, якої потрібно досягти, особливості кожної людини і групи, особливості ситуації і можливості психолога [2, с. 67]. Розглянемо деякі особливості зазначених методів і прийомів.

Групові дискусії – це спосіб організації спілкування учасників групи, який дозволяє зіставити протилежні позиції, побачити проблему з різних поглядів. Залежно від характеру обговорюваних проблем виокремлюють три типи дискусій: біографічна (група аналізує труднощі особистого й професійного життя); тематична (обговорюються проблеми, значимі для діяльності учасників); міжособистісна (аналізуються процеси взаємодії між членами групи).

Рольова гра – це прийом, за якого реальна поведінка людей імітується учасниками відповідно до заданих ролей і ситуації. Ролі програються за заздалегідь узгодженим сценарієм. Особи, не задіяні у грі, виступають експертами. Цей метод дозволяє вдосконалювати рольове спілкування (роль начальника, підлеглого, батька тощо), краще розуміти мотиви поведінки. Рольова гра є основним прийомом технології групового тренінгу. Сьогодні ігри набули широкого розповсюдження у зв'язку з вирішенням завдань психокорекції. Навчальна рольова гра дозволяє змінювати предметний і соціальний контексти професійної діяльності, моделювати більш адекватні умови для відновлення повноцінного функціонування і подальшого

розвитку особистості учасника. В умовах гри засвоєння нових знань поєднується із специфікою професійної поліцейської діяльності, навчання набуває спільного, колективного характеру; розвиток особистості працівника поліції здійснюється внаслідок підкорення двом типам норм: нормам компетентних предметних дій і нормам соціальних відносин групи.

Суть рольової гри, як правило, полягає в тому, що учасникові пропонується певна життєва ситуація, в якій він повинен або продемонструвати власну поведінку, або уявити себе в образі іншої особи й діяти відповідно до цієї ролі. Учасники або беруть безпосередню участь у грі, в свою чергу виконуючи певні ролі, або спостерігають за перебігом подій, потім аналізують і обговорюють побачене й почуте. У результаті гри й обговорення учасники засвоюють нові знання, навички і зразки поведінки, які згодом можуть бути використані на практиці. Виокремлюють два основні типи рольових ігор: структуровані і неструктуровані. У структурованих іграх учасникам пропонують жорсткі сценарії, інструкції щодо наступних дій. У неструктурованих учасники отримують лише інформацію щодо ролі, яку їм належить зіграти. При цьому не дається жодних указівок щодо шляхів поведінки, спілкування, емоцій тощо, адже все це цілком залежить від суб'єктивної оцінки ситуації учасником гри. Рольові ігри з чітким сценарієм і жорсткими приписами схожі на вправи. Вони дозволяють формувати знання, отже впливають на когнітивну сферу особистості, проте є малоефективними для вироблення нових відносин і зразків поведінки, тобто компонентів афективної сфери. Важливо враховувати, що головною передумовою ефективного проведення рольової гри є чіткість постановки цілей як для учасників, так і для психолога. Так, для розвитку навичок міжособистісного спілкування, нової системи відносин і поведінки найдоцільніше застосовувати ігри, де б учасники виконували ролі інших людей у ситуаціях, які відрізняються від тих, з якими вони часто зустрічаються на практиці. У таких випадках виникають передумови для вільного вияву емоцій, переоцінки системи цінностей і відносин. В інших умовах, коли потрібно сформувати спеціальні навички і вміння, учасник отримує завдання виконувати свою типову роль (наприклад, грає роль керівника, який спілкується з колективом підлеглих). Інший учасник (підлеглий) отримує жорсткі інструкції щодо своєї поведінки. У цій ситуації роль керівника буде складнішою, оскільки він повинен показати знання правил своїх дій, вміння законно і коректно діяти в непередбачуваній ситуації (скажімо, опору і незгоди).

Психодрама – це активний прийом групової психокорекції, в якому учасники виконують соціальні ролі, що моделюють життєві ситуації особистісного змісту. На відміну від звичайної рольової гри, у психодрамі усуваються неадекватні емоційні реакції і внутрішній конфлікт учасників. Якщо під час класичної рольової гри учасники діють за жорстким сценарієм, то в процесі психодрами задаються лише загальні умови до ролі, при цьому заохочується спонтанність, творчість і здатність виразити свої почуття і думки щодо подій, які відбуваються. Є ціла низка додаткових прийомів, за допомогою яких психодраматичний уяві надається творчий і спонтанний характер. Наприклад, рольовий обмін покликаний допомогти людині подивитися на себе, так би мовити, очима іншого. Прийом “двійник” полягає у тому, що хтось із учасників психодрами в усьому імітує опонента, а також може розвивати лінію поведінки, яка проглядається в іншого учасника, але яку він приховує або не усвідомлює. Прийом “монолог” також виступає засібом розкриття думок і почуттів дійової особи. Він полягає у тому, що від учасника психодрами очікується викладення власних почуттів і думок так, ніби людина

подумки радиться сама із собою. Зовні це має вигляд коментування власних дій в рольових іграх перед початком гри, в середині або наприкінці.

Психогімнастика або психогімнастичні вправи – це завдання, виконання яких в ігровій, невимушеній формі сприяє вирішенню таких психологічних цілей, як розминка членів групи, зняття емоційної напруженості, прискорення процесів групової згуртованості тощо. Як правило, психогімнастичні вправи не пов'язані з професійною діяльністю, найчастіше вони бувають абстрактно-ігровими. Проте на початкових етапах психологічної реадаптації вони є ефективним засобом нівелювання відмінностей в життєвому і професійному досвіді учасників групової роботи, виявлення індивідуально-психологічних особливостей, які потребують корекції або розвитку. У результаті психогімнастичних вправ відбуваються зміни стану групи як цілого, стану окремих учасників, а також може бути отриманий матеріал, обговорення і усвідомлення якого дозволить групі рухатись вперед у змістовому плані.

Також до технологій реадаптації належить соціально-психологічний тренінг. Це відносно нова навчальна технологія, орієнтована на використання активних методів і прийомів групової роботи з метою формування і розвитку якостей, властивостей, навиків, здібностей та установок, які переважно виявляються у спілкуванні. Соціально-психологічний тренінг упродовж декількох десятиріч широко використовується фахівцями різних сфер суспільного життя як комплексна психолого-педагогічна технологія, яка поєднує в собі переваги різних форм роботи: лекцій, семінарів, практичних занять тощо.

Метод соціально-психологічного тренінгу запропонував у 70-х роках минулого століття М. Форвергю. Основними засобами цього тренінгу виступали рольові ігри та елементи психодрами, що створювали умови для ефективного формування комунікативних навичок. Водночас тренінгові групи почали створюватись у США зусиллями К. Левіна, Р. Пенто, М. Гравітца і дістали назву Т-груп. В основу тренінгів покладено ідею про те, що в реальному житті люди живуть і працюють у групах, проте вони не усвідомлюють своєї участі в них, не розуміють, який вигляд мають в очах інших, як інші реагують на їхню поведінку. Сам К. Левін стверджував, що ефективні зміни в установках і поведінці людей відбуваються у груповому, а не індивідуальному контексті, тож аби виявити і змінити власні установки, виробити нові форми поведінки, людина повинна навчитися бачити себе так, як бачать її інші. Успішна робота учнів К. Левіна призвела до створення у США Національної лабораторії тренінгу. Завдяки методу групових тренінгів почали навчати управлінський персонал, менеджерів, політичних лідерів ефективній міжособистісній взаємодії, керуванню, вирішенню конфліктів, зміцнювати групову згуртованість. Деякі групи були орієнтовані на психологічну допомогу – визначення життєвих цінностей людини, підвищення самооцінки тощо і дістали назву груп сенситивності. У 70-х роках минулого століття на Заході виник новий напрям – тренінг соціальних і життєвих навичок, який базувався на ідеях гуманістичної психології К. Роджерса і використовувався для професійної підготовки поліцейських, менеджерів, викладачів. Тренінг реалізовував три основні моделі, які визначали своєрідність підходу до учасників тренінгу. Перша модель спиралася на сім категорій життєвих навичок: вирішення проблем, спілкування, наполегливість, упевненість у собі, критичність мислення, уміння самоуправління і розвитку Я-концепції. Друга модель класифікувала життєві навички на чотири категорії: міжособистісне спілкування, підтримання здоров'я, розвиток ідентичності, вирішення проблем і прийняття рішень. Третя модель базувалась на ідеях досягнення

емоційного самоконтролю, розвитку міжособистісних відносин, саморозуміння, пошуку стабільності й захисту, самопідтримки.

Тренінг також є технологією, спрямованою на згуртування групи, формування психологічної сумісності та підготовку до активної спільної роботи із використанням активних методів групової діяльності з метою корекції поведінки, розвитку знань, навичок, установок. Базовими прийомами тренінгу є групова дискусія, рольова гра й психодрама в різних модифікаціях і поєднаннях. Оптимальна чисельність групи має становити 7–15 осіб; тривалість загального циклу занять – від кількох днів до декількох тижнів. Зустрічі учасників можуть бути щоденними, але найдоцільніше проводити заняття один – три рази на тиждень. Тривалість однієї зустрічі зазвичай становить 3–4 години. Фахівцями наразі розроблено багато різновидів психологічних тренінгів, нова технологія стала широко використовуватися в процесі психокорекційної й реабілітаційної роботи з персоналом правоохоронних органів, у тому числі працівників поліції. Традиційно вважається, що психологічний тренінг дозволяє вирішувати п'ять основних завдань, а саме формувати у працівника знання, уміння, адекватне розуміння подій і ситуацій, досвід нових стосунків з іншими, а також досвід нової поведінки у соціумі [3, с. 35].

Пропонований у статті соціально-психологічний тренінг реадaptaції поліцейських розроблений на основі використання принципів, ідей та концепцій видатних зарубіжних і вітчизняних психологів. Розглянемо концептуальні засади такого тренінгу. У світі існує багато теоретико-психологічних концепцій, на яких базується робота тренінгових груп. Вибір теоретичних засад у першу чергу залежить від мети, яку ставить перед собою організатор тренінгу. У нашому випадку метою є проведення з поліцейськими спеціальної групової роботи, в результаті якої працівники набудуть здатності ефективно залучатися до життя в соціумі, надалі результативно працювати, конструктивно взаємодіяти з іншими, зберігати і підтримувати стан власного душевного, фізичного та соціального здоров'я.

Досягнення мети передбачає вирішення під час проведення тренінгу таких завдань: формування у поліцейських мотивації та інтересу до життя, збереження власного здоров'я; розвиток у працівників поліції інтересу і здатності до розуміння себе, саморефлексії, саморегуляції, а також розуміння інших людей; аналіз життєвого стилю працівника поліції; усвідомлення цього стилю (інсайт); зміна концепції життя і засвоєння нових способів поведінки; зміна фокусу уваги поліцейських та способу інтерпретації успіхів та невдач на користь позитивного сприйняття і оптимістичного стилю атрибуції (приписування причин); формування у поліцейських бажання до саморозвитку і самореалізації в особистому житті та професійній діяльності; розвиток гнучкості розуму, креативності; розвиток комунікативного потенціалу поліцейських, здатності впливати на людей; розвиток терпимості до чужої думки, уміння попереджувати конфлікти та дистреси; формування навичок конструктивної поведінки в складних ситуаціях, умінь надавати психологічну допомогу самому собі й іншим.

Для досягнення поставленої мети і вирішення окреслених завдань нами вирішено скористатись теоретичними ідеями гуманістичної, екзистенціальної, гештальт-психології, а також деякими положеннями психоаналізу.

Вибір на користь ідей гуманістичної психології пояснюється тим, що основою психологічного здоров'я будь-якої людини є її особистісна цілісність, самодостатність, прагнення до особистісного росту й розвитку, бажання допомагати іншим. Саме підходи представників гуманістичної та частково екзистенціальної психології (А. Маслоу, К. Роджерс, Р. Мея, І. Ялома та ін.) найбільше сприяють вирішенню

завдань реадаптації, оскільки вони спрямовані на повне розкриття потенціалу працівника поліції, відновлення внутрішніх резервів, розвиток здібностей. Згідно із гуманістичною ідеєю, істинне фізичне та душевне здоров'я працівника полягає не у тому, щоб відповідати чиймось нормам і стандартам, а в тому, щоби прийти до узгодження із самим собою і реальними фактами життя і службової діяльності. Результатом тренінгу на основі гуманістичних ідей має бути відкриття нових можливостей і перспектив, оволодіння мистецтвом жити в гармонії із оточуючим світом.

Подібними є завдання тренінгу з позицій гештальт-психології. Найважливішим тут є зняття особистісних блокувань, які могли виникнути внаслідок психотравми; стимулювання процесу розвитку працівника; реалізація можливостей і прагнень особистості за рахунок створення внутрішнього джерела як фундаменту процесів саморегуляції. Основним теоретичним принципом гештальт-психології є теза про те, що здатність до саморегуляції нічим не можна замінити, тому особлива увага приділяється готовності поліцейського ухвалювати рішення й робити вибір. Ключовим моментом тренінгу є усвідомлення контакту із самим собою і оточенням. Також багато уваги приділяється усвідомленню різних установок і тих способів поведінки та мислення, які закріпились у минулому, розкриттю їхнього значення та функцій у цей час. Гештальт-підхід стимулює працівника поліції до кращого розуміння і прийняття себе таким, яким він є насправді: з негативним досвідом і соціально-неприйнятними якостями, психотравмами і витісненими конфліктами. Психолог виступає у ролі фасилітатора, помічника, який орієнтується на бажання й можливості поліцейського, допомагає у найбільш складних і болючих ситуаціях.

Психоаналітичні підходи, як відомо, звертають першочергову увагу на роль неусвідомлюваних психічних процесів у детермінації дій людини. Так, індивідуальна теорія особистості, розроблена А. Адлером, розглядає особистість холістично, як наділену творчістю, відповідальністю, таку, яка прагне досягти мети в межах власної сфери феноменологічного досвіду. В індивідуальній психології Адлера стверджується, що через появу відчуття неповноцінності стиль життя може бути саморуйнівним. Залишаючись психічно здоровим, поліцейський унаслідок впливу екстремальних умов може втратити впевненість у собі, сенс життя, тому завданням тренінгу має бути реадаптування такої людини, активізування її соціальних інтересів і розвиток завдяки новим взаємовідносинам нового стилю життя. Життєвий стиль особистості є так само унікальним, як унікальна і сама особистість. Адлер підкреслював необхідність аналізувати особистість як єдине ціле, вказував на те, що життєвий стиль – це унікальний спосіб досягнення цілей, який обирає сама людина, і комплекс засобів, який дозволяє адаптуватися до умов дійсності. Таким чином, стиль життя – це, з одного боку, прийнята людиною концепція життя, з іншого – прийнятий нею паттерн поведінки. Психотравмуючі події ведуть до деформації життєвого стилю, до наслідків якої Адлер відносив відчуття неповноцінності та соціальну ізоляцію. Тому специфічна мета тренінгу – допомогти працівникові позбавитись від відчуття власної малоцінності і відчутти себе залученим до світу людей; у процесі тренінгу працівник поліції знаходить помилку в формулі власного життєвого стилю, розвиває альтернативні цілі й способи їх досягнення, тобто відбувається реорієнтація і реадаптація особистості. Остання трактується не тільки як зміна курсу, а також як розкриття цілого “віяла” можливостей. Реедаптація – це не тільки виправлення помилок, а пошук нових орієнтирів, нових смислів. Тому тренінг із використанням психоаналітичних ідей включає в себе дослідження життєвого стилю працівника; усвідомлення

цього стилю (інсайт); реорієнтацію як зміну особистістю концепції життя і засвоєних способів поведінки.

Групова робота – основна форма, яка використовується при проведенні тренінгу. З позиції гуманістичної теорії інтегральної індивідуальності діяльність людини визначається зовнішньою ситуацією та внутрішніми рисами (темпераментними, характерологічними), які властиві кожному працівнику поліції. Інтегральна індивідуальність утворює декілька ієрархічних рівнів: 1) індивідуальні властивості організму (біохімічні, соматичні, властивості нервової системи, конституціональні особливості); 2) індивідуально-психологічні особливості (темперамент, характер, здібності); 3) соціально-психологічні властивості (ролі в групі, в широкій соціальній системі, особливості комунікації). Тому тренінг складається з трьох блоків, які органічно переплітаються один з одним: блок 1 – робота з тілом (психосоматичний блок), блок 2 – робота з особистістю (психологічний блок) і блок 3 – робота з комунікацією (соціально-психологічний блок).

На першому етапі роботи (блок 1) психолог припускає, що певні проблеми працівника можуть бути пов'язані з внутрішньою неузгодженістю свідомості (душі) людини та її тіла. Причиною такої неузгодженості можуть бути психологічні травми, конфлікти, стреси тощо. Через травми або стрес одна із частин (зазвичай, це тіло) ігнорується або блокується і в результаті виникає так звана психологічна дисоціація, тобто у людини формується звичка відсторонюватись від свого тіла, щоб не відчувати фізичного або душевного болю. Унаслідок цього втрачається повноцінний контакт із своїм тілом, і поліцейський перестає довіряти сигналам, які воно надсилає. Подібна втрата викривляє або гальмує відчуття особистісної цінності і унікальності людини, змінює соціальні ролі, які стають надзвичайно жорсткими. При цьому посилюються симптоми стресу, в числі яких м'язове напруження, підвищений артеріальний тиск, депресія, дратівливість, агресивність, загальна тривожність тощо. На психосоматичному рівні дисоціація може призвести до втрати відчуття опори, рівноваги, порушення контактів з іншими працівниками, деформації уявлень про власне фізичне тіло, появи психосоматичних проблем і захворювань. Тому цей блок передбачає декілька тем: робота з опорами (внутрішньою рівновагою); робота з агресивністю; робота з фізичним “Я”; робота з м'язовими затисками.

Другий блок присвячений переважно питанням внутрішньої психологічної узгодженості особистості працівника поліції, який потребує реадаптації. Головна увага приділяється проблемам життєвих пріоритетів, цілей діяльності й життя, перешкод на шляху досягнення цілей, стратегій побудови життя й діяльності, особистісного росту. В основу цього блоку покладено психологічні моделі его-станів і життєвого сценарію, які розкриваються у процесі здійснення самодіагностики его-станів (хто я?) і побудови життєвого сценарію. Структура особистості в транзактному аналізі (Е. Берн) характеризується наявністю трьох его-станів: “Батько”, “Дитина” і “Дорослий”. Кожен его-стан є певним паттерном мислення, почуттів і поведінки. “Батько” – це інформація, отримана в дитинстві від батьків та інших авторитетних осіб: настанови, повчання, правила поведінки, соціальні норми. З одного боку, “Батько” є набором корисних і перевірених часом правил, а з іншої – забобонів і упередження. “Дорослий” – це стан, за якого людина здатна об'єктивно оцінювати дійсність на основі власного досвіду і на цій основі приймати незалежні, адекватні ситуації рішення. “Дитина” – це емоційний початок людини; цей стан включає в себе типові дитячі якості: довірливість, допитливість, винахідливість, захопленість тощо. Згідно з уявленнями транзакціоністів, майже уся людська діяльність запрограмована життєвим сценарієм, витоки якого лежать

в ранньому дитинстві. Спочатку сценарій засвоюється невербально, потім діти отримують від батьків вербальні сценарні послання, які можуть належати до загальних установок або торкаються різних сторін життя: дитині пропонується професійний, гендерний, освітній сценарій і тому подібне. При цьому батьківські сценарні повідомлення можуть бути як конструктивними, так і деструктивними й непродуктивними. Сценарій лежить поза межами свідомості, людина спотворює реальність з метою “виправдання” свого сценарію. Берн висунув ідею про те, що на ранньому етапі формування сценарію дитина вже має певні уявлення про себе і людей, що оточують її, причому ці уявлення залишаються з нею на все життя.

Окрім цього, при розробці тренінгу враховувалося, що усім людям приносить задоволення відчуття просування вперед і наближення до поставленої мети. Проте досить часто працівник поліції після психотравмуючих подій втрачає чіткість цілей, а безцільність існування призводить до апатії і песимізму. Іноді трапляються випадки підміни цілей засобами їх досягнення, часто цілі ставляться на недосяжному рівні, що не дає можливості отримувати задоволення від наближення до їх реалізації, що призводить до негативного стану фрустрації. Нарешті, нерідко замість того, щоб концентруватись на цілях, працівники концентруються на проблемах, які затмарюють собою ціль, накопичуються у свідомості і гальмують просування вперед. Тому важливим завданням тренінгу є навчити поліцейських у процесі реадaptaції формулювати позитивні й реалістичні цілі, повідомляти про них і залучати оточення до їх реалізації.

Заклучна частина тренінгу (блок 3) розвиває ідеї, започатковані у перших двох блоках, проте, вона більшою мірою присвячена стосункам і взаємодії поліцейських з іншими людьми. Життя тісно пов'язано зі спілкуванням, останнє є засобом формування становлення особистості, її соціалізації; від відносин з оточенням залежить досягнення особистістю життєвих і професійних цілей. Третій блок дає можливість постраждалому працівникові поліції відновити побудову соціальних стосунків, дослідити процеси взаємного сприйняття, обміну інформацією та комунікативної взаємодії. На цьому етапі важливим є розуміння поняття команди і командної роботи, групової підтримки; комплекс пропонованих вправ дозволить поліцейським по-новому підійти до розуміння ефективності відносин з іншими людьми. Цей етап тренінгу включає в себе такі теми, як моделі спілкування й отримання зворотного зв'язку, групові ролі, механізми розв'язання проблемних ситуацій у службовій діяльності.

Розроблений професійно-психологічний тренінг психологічної реадaptaції поліцейських являє собою комплексну навчальну технологію, яка включає в себе комплекс методів і прийомів, дозволяє одночасно вирішувати низку основних завдань, а саме: формувати в поліцейського необхідні для відновлення знання й уміння, правильно розуміти зміст подій і ситуацій, набувати нового досвіду стосунків з іншими людьми, а також досвід адекватної поведінки в різних соціальних ситуаціях. Він базується на принципах та ідеях гуманістичної, екзистенціальної та гештальт-психології, а також психоаналізу. Перший досвід використання цього тренінгу з метою психологічної реадaptaції поліцейських демонструє його ефективність для відновлення працівників і позитивне ставлення до нової навчальної технології з боку поліцейських.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України “Про Національну поліцію” // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40–41. – С. 379.
2. Барко В.І. Профілактика адиктивної поведінки у працівників ОВС України : навч. посібник / В.І. Барко, І.В. Клименко, В.О. Криволапчук. – К., 2009. – 52 с.

3. Барко В.І. Інформаційний порадник з питань формування прихильності до здорового способу життя і безпечної поведінки серед військовослужбовців та працівників правоохоронних органів : практич. посібник / В.І. Барко, О.В. Бойко, Е.С. Литвиненко – К. : К.І.С., 2008. – 142 с.
4. Криволапчук В.О. Проблеми медико-психологічної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції / В.О. Криволапчук, Л.А. Кирієнко // Наука і правоохорона. – 2015. – № 1. – С. 289–298.
5. Литвинова Г.А. Социально-психологическое обеспечение деятельности полиции Баварии (Германия) / Г.А. Литвинова // Юридическая психология. – 2010. – № 3. – С. 32–36.
6. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. / Р.Д. Свон. – СПб. : Алетейя, 2000. – 296 с.
7. Чарльз М.Т. Современное состояние и перспективы профессиональной подготовки сотрудников полиции (милиции) США и России. / М.Т. Чарльз. – СПб : Алетейя, 2000. – 268 с.
8. Федотов А.Ю. Системно-структурный подход в профессиональной подготовке сотрудников ОВД / А.Ю. Федотов // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2015. – № 1(60). – С. 3–6.
9. Цветков В.Л. Полицейская психология: опыт Испании / В.Л. Цветков // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2014. – № 4. – С. 86–90.
10. Aldwin C.M. Stress, coping, and development, Second Edition: An Integrative Perspective / C.M. Aldwin. – NewYork : Guilford, 2007. – 432 p.
11. Maddi S. Hardiness training for high risk undergraduates / S. Maddi, D.M. Khoshaba, K. Jensen, E. Carter, J. L. Lu, R. H. Harvey // NACADA Journal. – 2002. – № 22. – P. 45–55.
12. Luenda E. Charles et al. Shift Work and Sleep : The Buffalo Police Health Study / Policing: An International Journal of Police Strategies and Management. – 2007. – № 2. – P. 215–227.

Отримано 15.11.2016

В.Г. Бабенко,
кандидат педагогічних наук, доцент
В.П. Остапович,
кандидат юридичних наук

ПРОФЕСІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНА ПІДГОТОВКА ПЕРСОНАЛУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Стаття присвячена процесу подальшого розвитку та вдосконалення системи професійно-психологічної підготовки поліцейських. Розглядаються її окремі аспекти, основи, системність, належність та фактори механізму ефективного функціонування.

Ключові слова: Національна поліція України, професійно-психологічна підготовка, службова підготовка, психологічна підготовка, бойова підготовка.

Статья посвящена процессу дальнейшего развития и совершенствования системы профессионально-психологической подготовки полицейских. Рассматриваются ее отдельные аспекты, основы, системность, принадлежность и факторы механизма эффективного функционирования.

Ключевые слова: Национальная полиция Украины, профессионально-психологическая подготовка, служебная подготовка, психологическая подготовка, боевая подготовка.

Paper is devoted to the process of further development and perfection of the system of professional and psychological preparation of policemen. Its separate aspects, bases, system, belonging and factors of a mechanism of the effective functioning are considered.

Keywords: National Police of Ukraine, professional and psychological preparation, official preparation, psychological preparation, combat training.

У період розбудови України як правової, демократичної та соціальної держави пріоритетними є завдання повного реформування всіх правоохоронних державних інституцій для забезпечення їх успішного функціонування.

На сьогодні наша держава свідомо декларує основоположність принципів демократії, верховенства права, конституційних прав і соціальних свобод для усіх без винятку її громадян. Така конкретизація та спрямованість є гарантією успішного розвитку й досягнення загального соціального та людського блага.

Водночас гармонійне подолання затяжних внутрішніх суперечностей, максимальне узгодження інтересів різних груп суспільства, реалізація конструктивного прагнення кожної окремої людини до європейських, світових норм та стандартів є можливими лише за умови поступового врегулювання усіх індивідуальних, загальногромадянських і соціальних процесів, у основу яких буде покладено стабільну продуктивність та високий професіоналізм одного з основних його виконавців – працівників Національної поліції України.

Питання професіоналізму працівників поліції ніколи не залишалися без належної уваги. Так, наприклад, загальні проблеми державного управління та вдосконалення діяльності персоналу у сфері забезпечення публічної безпеки й порядку розглядалися в роботах О.М. Бандурки, В.Л. Грохольського, С.М. Гу-

сарова, В.О. Заросила, В.П. Петкова, В.К. Колпакова, Т.О. Проценка та інших; проблеми психологічної готовності до службової діяльності висвітлювалися у працях В.І. Барка, Ф.К. Думка, Я.Ю. Кондратьєва, В.О. Криволапчука, О.М. Цільмак, Г.О. Юхновця, Г.Х. Яворської та інших; особливості й специфіку організації службової, тактичної, вогневої та фізичної підготовки розкривали М.І. Ануфрієв, О.А. Безуглий, А.С. Васильєв, І.С. Винярчук, В.Ф. Гречко, В.І. Дяченко, О.І. Ємчук, О.В. Журавель, О.В. Запорожанов, І.П. Закорко, О.Ю. Конєв, В.І. Пліско, М.О. Чміль та багато інших.

Однак, не дивлячись на таке широке коло нових наукових досліджень, проблеми залишилися старі. Їх навіть стало більше: відчутно послаблено увагу до загального й спеціального фізичного вдосконалення працівників поліції, зокрема в навчальних закладах зі специфічними умовами навчання, зменшено загальну кількість годин на вогневу підготовку, а психологічна підготовка взагалі вже не входить до системи службової підготовки поліцейського персоналу. Разом з цим, різко почала збільшуватися кількість молодих людей, віднесених до спеціальної медичної групи (лікувальної фізкультури), число професійних захворювань збільшується та з кожним днем набуває все більш загрозливого характеру.

Тим часом подальші спостереження за перебігом вищезазначених процесів виявили ще ряд негативних тенденцій, які на фоні початкового благополуччя частково можуть спричиняти певну кризу у підготовці особового складу міжрегіональних і територіальних органів та підрозділів Національної поліції України [2; 3; 8; 10].

У довідниках і словниках поняття кризи (від грецького *krisis*) трактується як переломний момент, перехідний стан, загострення, нестійке становище або розлад системи [14; 15]. Сьогодні сучасні науки розрізняють медичні, аграрні, грошово-кредитні, економічні, валютні, біржові, фінансові та інші види криз.

Ураховуючи викладене вище, у зв'язку з логікою розвитку психолого-педагогічної думки, теорії та практики, а також відсутністю в психолого-педагогічній, спеціальній та іншій літературі такого поняття, як “криза підготовки працівників міжрегіональних і територіальних органів і підрозділів Національної поліції України”, вважаємо за доцільне навести таке тлумачення цього поняття:

криза підготовки працівників міжрегіональних і територіальних органів і підрозділів Національної поліції України – це сукупність наслідків негативного впливу ряду загальних, соціальних, політичних, економічних спеціальних та інших факторів (схема 1) на діючу систему підготовки й вдосконалення персоналу, в результаті якого спостерігається зниження індивідуально-позитивного рівня всебічних можливостей працівників, що характеризується недостатньою якістю їхньої підготовленості та готовності до успішного виконання оперативно-службових завдань.

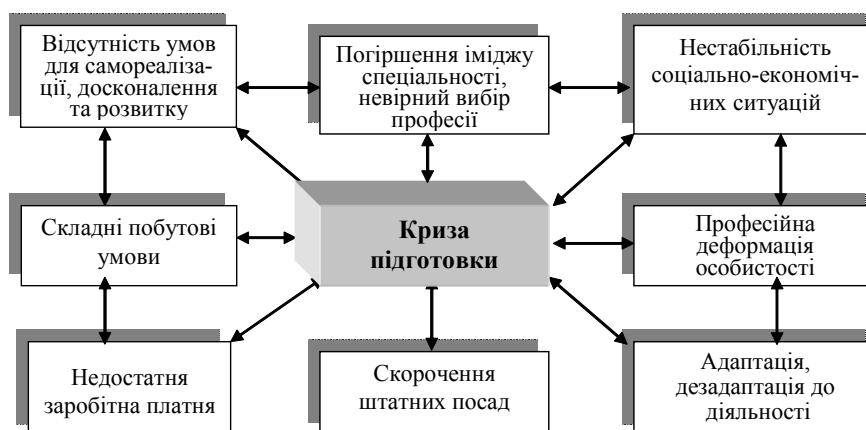


Схема 1. Фактори, що призводять до кризи професійно-психологічної підготовки

Виникнення кризи підготовки дуже тісно пов'язане з таким поняттям, як “професійна захищеність” працівників Національної поліції України. Так, деякі дослідники зазначають, що “професійна захищеність працівників – це звільнення їх від необхідності особисто вирішувати весь комплекс проблем, що безпосередньо впливають на безпеку життєдіяльності, розв'язання яких лежить за межами їхніх реальних можливостей або компетенції” [7]. Науковці наводять вісім елементів професійної захищеності персоналу [7]:

1) правовий – відповідність правової та нормативної бази об'єктивним умовам та завданням оперативно-службової діяльності;

2) організаційний – забезпечення організаційно-управлінськими заходами згідно з чинним законодавством;

3) кадровий – забезпечення ефективної діяльності відповідно до професійної придатності, кваліфікаційного рівня та можливостей подальшого удосконалення професійної майстерності працівника;

4) матеріально-технічний – наявність необхідних для ефективного вирішення оперативно-службових завдань зброї, спорядження, техніки та іншого обладнання;

5) економічний – можливість задоволення матеріальних потреб працівника та членів його сім'ї;

6) соціальний – наявність соціальних гарантій для працівника (страхування, медичне обслуговування, відповідні побутові умови для праці і відпочинку тощо), формування позитивного іміджу професії;

7) фізичний – вміння застосовувати заходи протидії злочинним зазіханням на життя і здоров'я (фізичний розвиток, володіння прийомами фізичного впливу);

8) психологічний – сформований стан психологічної готовності до дій у складних і екстремальних ситуаціях, здійснення профілактики впливів негативних наслідків, формування позитивного морально-психологічного клімату в колективі.

Актуальність та необхідність цих компонентів у реаліях нашого сьогодення є беззаперечною. Умовно ці елементи поділяються на об'єктивні, переважна більшість яких має забезпечуватися системою Національної поліції України і державою, та суб'єктивні, що залежать від зусиль керівників міжрегіональних і територіальних органів, підрозділів та працівників усіх служб [7]. Якщо хоча б один із вищенаведених елементів не буде діяти, то це породжуватиме низку серйозних недоліків, пов'язаних із виникненням форс-мажорних обставин майже в усіх сферах забезпечення успішної та безпечної праці й життєдіяльності персоналу Національної поліції України.

За результатами попередніх досліджень встановлено, що в основі конкретних інтересів працівників поліції можуть лежати певні потреби, які ставатимуть основою для формування позитивного, стійкого й здорового інтересу (схема 2) та перетворюватимуться в гостру службову й життєву необхідність [5–7; 9; 10; 14].

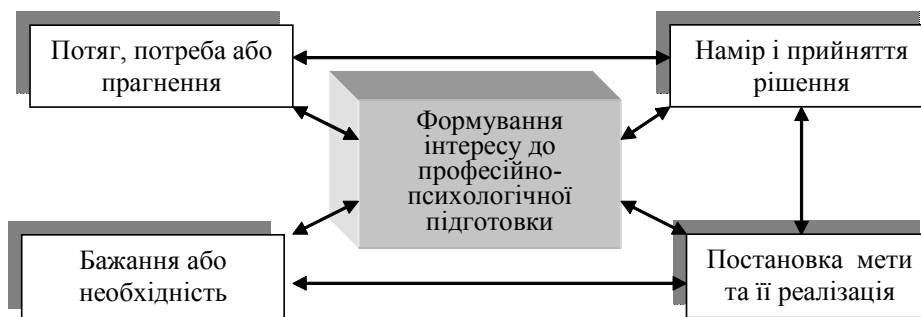


Схема 2. Формування інтересу до професійно-психологічної підготовки в працівників поліції

У Психологічному словнику поняття “потяг” визначається як психологічний стан людини, що виражає неусвідомлену чи слабо усвідомлену потребу [14]. Потяг до професійно-психологічного вдосконалення – це початкова стадія виникнення інтересу, зумовлена зовнішніми, внутрішніми, а іноді й невизначеними обставинами, які певними факторами або властивостями привернули увагу й зацікавили працівника поліції. Поняття потягу можна сміливо ототожнювати з такими поняттями, як “прояв потреби” або “прагнення”, що призводить до виникнення елементарного бажання, продиктованого життєво-службовою необхідністю.

Загальновідомо, що бажання – це структурна стадія інтересу, яка характеризується уявно усвідомленою діяльністю конкретної спрямованості, а необхідність – це явище або спосіб перетворення можливості на реальну дійсність [14; 15]. Після чіткого визначення реальної дійсності кожен поліцейський повинен чітко усвідомити, що для досягнення конкретної мети одного бажання мало. У цьому випадку після усвідомлення того, що саме необхідно, потрібно переходити до рішучих дій. Тобто таке свідоме спонукання, як бажання і необхідність, переходить у стадію визначення наміру й прийняття відповідного рішення.

У наукових джерелах та дослідженнях багатьох науковців зазначено, що намір – це усвідомлене рішення [5; 7; 9; 14–16]. Слід зазначити, що момент його прийняття і зміст відіграють дуже важливу роль у всій професійній діяльності як одного працівника, так і всіх органів та підрозділів поліції в цілому. Як правило, це рішення має управлінський характер, визначає установку та спрямованість ситуаційної поведінки й діяльності працівників поліції. У цих випадках помилка або невірне його прийняття може спричинити виникнення будь-яких негативних проявів.

Із метою уникнення таких ситуацій необхідно серйозно ставитися до кінцевої стадії формування інтересу – визначення мети, засобів, способів і методів її реалізації. Саме поняття мети носить доволі абстрактно-багатогранний характер: це образ кінцевого результату діяльності або нематеріалізований продукт людської праці. Мета не реалізовує саму потребу матеріально, а лише спрямовуватиме персонал на шлях до її реалізації.

Наведена вище послідовність формування у працівників Національної поліції України інтересу до професійно-психологічного вдосконалення не може бути сталою величиною. Вона може доповнюватися іншими компонентами й змінюватися, особливо під час проходження її кінцевої фази. Наприклад: після визначення намірів та постановки чіткої мети можливе прийняття відповідного рішення, де вказуються завдання, форми, способи, методи і засоби реалізації задуманого чи запланованого.

Однак слід зазначити, що на сьогодні діяльність працівників Національної поліції України поєднує у собі чітку стратегічну мету й завдання щодо надання конкретних поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [13].

Водночас, якщо завдання формуються й реалізуються залежно від поставлених задач, стану оперативної обстановки, нагальних потреб, а також від динаміки навколишніх змін, то концентрація основних зусиль насамперед повинна зосереджуватися на питаннях саме “людського фактора”: покращенні роботи щодо належного кадрового забезпечення оперативно-службової діяльності, створенні

певного резерву кадрів, поліпшенні якості відбору кандидатів на службу, їхній підготовці та подальшому підвищенні індивідуальної майстерності.

Але, незважаючи на існуючі початкові позитивні тенденції цих аспектів, недоліки, як правило, почали проявлятися не там, де від поліцейських очікувалися прояви мужності, героїзму та патріотизму, а там, де необхідно було б просто застосувати ефективну силову й тактичну підготовленість, там, де необхідно було б показати більшу спритність та швидкість рухів, там, де необхідно було б проявити витримку, витривалість, а також продемонструвати загальну професійно-психологічну готовність, стійкість та впевненість. Саме під час виникнення екстремальних ситуацій і спостерігається тенденційна необхідність всебічної підготовленості й готовності поліцейського, яку можна отримати тільки після визначення пріоритетних напрямів і організації тісної взаємодії основних навчальних дисциплін у системі підготовки поліцейського персоналу.

На підставі проведеного історичного, теоретичного й практичного аналізу навчального процесу [2; 3; 8], а також узагальнивши безцінний досвід працівників, які організовували й здійснювали процес професійного навчання [1; 4–7; 9; 10; 16], можна сміливо стверджувати, що в системі підготовки персоналу завжди існував тісний взаємозв'язок між вогневою, фізичною, тактичною, медичною, загальнопрофільною та психологічною підготовкою.

Ці види навчання є актуальними й донині. Проте на сьогодні існує велика потреба оновлення їхнього змісту, систематизації форм та методів із обов'язковою попередньою апробацією, потужною прив'язкою до діяльності та впровадженням у процес підготовки працівників міжрегіональних, територіальних органів та підрозділів Національної поліції України.

Водночас, дуже часто трапляються випадки, коли після проходження професійного навчання окремі працівники поліції, отримавши певні знання, уміння й навички, просто не готові їх застосовувати чи використовувати, а якщо й наважуються, то зі значними помилками й порушеннями, що обов'язково призводить до негативних наслідків, настання неминучої відповідальності.

Це говорить про те, що самої лише суто професійної підготовленості давно і явно недостатньо, а враховуючи ті задачі й завдання, які повинен виконувати сучасний поліцейський, то конче необхідно, щоб він був не тільки професійно підготовленим та візуально вишколеним, а ще й психологічно готовим до успішного виконання покладених на нього обов'язків.

Ми вважаємо, що процес підготовки поліцейського повинен мати суто комплексний характер. Цього можна досягнути не шляхом жорсткого розмежування персоналу за його функціонально-посадовими обов'язками, а шляхом цільового поєднання за спільними й необхідними ознаками діяльності з деяким виокремленням специфіки роботи кожного окремого працівника. Комплексність у цьому випадку буде досягатися за рахунок цільового поєднання оновлених системних компонентів підготовки в єдину, непорушну й цілісну систему професійно-психологічної підготовки персоналу Національної поліції України.

На нашу думку, *професійно-психологічна підготовка поліцейських* – це керований, систематизований, безперервний та цілеспрямований процес постійного оволодіння відповідними теоретичними знаннями, загальними й спеціальними практичними уміннями й навичками з обов'язковими елементами оновлення, відновлення, вдосконалення і самовдосконалення їх форм, методів та засобів, необхідних для успішного виконання оперативно-службових завдань різної складності.

На підставі зазначеного можна сформулювати проект *основних завдань професійно-психологічної підготовки*:

1) підготовка профільних фахівців, здатних на належному рівні забезпечувати й підтримувати публічну безпеку і порядок, проводити заходи щодо охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, а також надавати в межах, визначених законом, якісні послуги із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги;

2) вивчення чинних нормативно-правових актів, які регламентують діяльність Національної поліції України, їх уміле й правильне практичне втілення, дотримання, використання й застосування під час виконання завдань оперативно-службової діяльності;

3) набуття працівниками відповідних знань, умінь, загальних і спеціальних навичок, необхідних для успішного виконання оперативно-службових завдань в різних умовах складності;

4) формування комплексу постійного дотримання заходів безпеки як в умовах оперативно-службової діяльності, так і в повсякденному житті;

5) постійне вдосконалення навичок діяльності керівного складу Національної поліції з питань, що належать до загальної сфери державного управління (планування, організація всебічної діяльності й навчання підлеглих, управління силами і засобами міжрегіонального, територіального органу чи підрозділу тощо);

6) формування, розвиток та підтримання у працівників високих особистих морально-вольових якостей, психологічної стійкості, почуття відповідальності за власні дії, прагнення до постійного вдосконалення й самовдосконалення свого професійно-психологічного та соціально-культурного рівня підготовки й подальшої готовності до виконання оперативно-службових завдань та повсякденної діяльності;

7) постійне навчання правильному використанню й застосуванню прийомів, способів, форм, методів і засобів забезпечення успішної професійно-психологічної діяльності при виконанні оперативно-службових обов'язків, у тому числі в екстремальних умовах чи ситуаціях, вдосконалення і самовдосконалення працівників Національної поліції України;

8) налагодження та зміцнення стійких зв'язків із місцевим населенням на основі постійного й належного забезпечення і дотримання працівниками поліції норм верховенства права, прав людини та громадянського суспільства під час виконання службових обов'язків та в повсякденній діяльності;

9) збільшення, збереження й зміцнення сукупності свідомих загальнолюдських цінностей, якостей, відносин, норм і правил, які зароджуються, дотримуються, проходять і розвиваються в сучасному соціальному, економічному та культурному просторі;

10) адаптація, формування професійно-психологічної підготовленості й готовності щодо входження працівників Національної поліції до процесу оперативно-службової діяльності;

11) професійно-психологічна підготовка, виховання, становлення, зростання й супроводження кожного працівника поліції як окремої особистості;

12) постійне створення, оновлення, подальший розвиток і вдосконалення професійно-психологічної, теоретичної й практичної, навчально-матеріальної та оздоровчо-фізкультурно-спортивної бази міжрегіональних та територіальних органів і підрозділів Національної поліції України;

13) розвиток і вдосконалення фізичної культури та спорту, зміцнення здоров'я, популяризація здорового способу життя, професійно-прикладних, ігрових та інших видів спорту серед персоналу поліції, членів їхніх сімей на загальнодержавному та міжнародному рівні.

Професійно-психологічна підготовка працівників Національної поліції України повинна бути окремою, цілісною та постійно діючою системою, яка може включати в себе наступні підсистеми (схема 3):

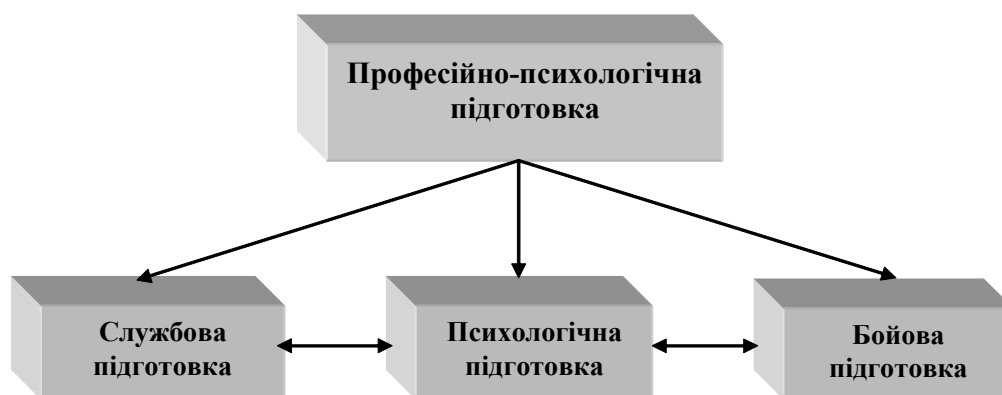


Схема 3. Система професійно-психологічної підготовки (проект-модель)

Підсумовуючи вищевикладене, а також з метою недопущення та запобігання виникненню кризи підготовки персоналу Національної поліції України, можна зробити висновки про те, що:

усі підсистеми вищенаведеного проекту-моделі системи професійно-психологічної підготовки мають тісний взаємозв'язок між собою за своєю сутністю, змістом і завданнями, що покладені на Національну поліцію України. У них є багато спільного і вони доповнюють одна одну;

для формування позитивної мотивації до процесу підготовки, чіткої організації управління, нормалізації якісної підготовки, проведення занять, здійснення контрольних та вдосконалюючих функцій у Національній поліції України, зокрема в її апараті, міжрегіональних та територіальних органах, навчальних закладах зі специфічною спрямованістю та центрах повинні бути створені підрозділи професійно-психологічної підготовки (управління, відділи, відділення та групи), укомплектовані високоякісними профільними фахівцями, що мають відповідний освітньо-кваліфікаційний рівень;

із метою постійного проведення початкової підготовки, навчально-тренувальних зборів, удосконалення майстерності та підвищення кваліфікації персоналу поліції з мінімальними затратами людських, матеріальних і фінансових ресурсів, на обласному рівні (ГУНП, УНП) доцільно створити й організувати діяльність Центрів професійно-психологічної підготовки працівників.

Подальші наші дослідження будуть спрямовані на розробку, схематизацію й оприлюднення проектної деталізації змісту окремих підсистем (службової, психологічної, бойової) проекту системи професійно-психологічної підготовки персоналу Національної поліції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Ануфрієв М.І. Службова підготовка працівників органів внутрішніх справ : навч.-метод. посіб. / М. І. Ануфрієв. – К. : РВВ. МВС України, 2003. – 440 с.
2. Бабенко В.Г. Вогнева та фізична підготовка в ОВС : дещо з історії розвитку і вдосконалення (з 1986 року по т.ч.) / В.Г. Бабенко, Д.М. Крадожон. – К. : Вісник Академії управління МВС, 2010. – № 1. – С. 213–223.
3. Бабенко В.Г. Психолого-педагогічна специфіка навчання в системі загального професійного удосконалення персоналу ОВС / В.Г. Бабенко, А.С. Васильєв. – К. : Вісник Академії управління МВС, 2010. – № 3. – С. 270–273.

4. *Балик А.Б.* Вогнева підготовка: підручник / А.Б. Балик, В.С. Гуславський, В.О. Криволапчук та інші. – Луганськ, “Максим”, 2009. – 664 с.
5. *Барко В.І.* Професійний відбір кадрів до органів внутрішніх справ (психологічний аспект) : монографія / В.І. Барко. – К. : Ніка-Центр, 2002. – 296 с.
6. *Васільєв А.С.* Безпека персоналу ОВС під час службових заходів : навч. метод. посіб. / А.С. Васильєв, В.Г. Бабенко, Г.М. Будагьянц, І.В. Янко – К. : ГШ МВС України, 2008. – 84 с.
7. Забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ при виконанні службових обов’язків : Науково-практичні рекомендації // Під ред. Ануфрієва М.І., Кондратьєва Я.Ю. – К. : НАВСУ, 1999. – 18 с.
8. *Закорко И.П.* Боевая подготовка сотрудников органов внутренних дел Украины : проблемы и перспективы / И.П. Закорко // Физическое воспитание студентов – К., 2010. – № 1. – С. 49–51.
9. *Криволапчук В.О.* Особиста безпека : навч.-практ. посіб. / І.М. Тодуров, М.Т. Бондарчук, А.В. Юрченко, О.В. Шаповалов. – К. : ВПЦ МВС України, 2006. – 169 с.
10. *Остапович В.П.* Психологічна та фізична готовність особистості до дій в екстремальних ситуаціях / В.П. Остапович, В.Г. Бабенко, Л.А. Кириєнко // за ред. д.ю.н., проф. В.О. Криволапчука. – К. : ДНДІ МВС України, 2016. – 84 с.
11. Про затвердження Положення з організації службової підготовки працівників Національної поліції України: наказ МВС України від 26.01.2016 № 50. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0260-16>.
12. Про оголошення рішення колегії МВС. Наказ МВС України від 07.11.2016 № 1167.
13. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 40–41.
14. Психологический словарь / Под общ. ред. А.В. Петровского, М.Г. Ярошевского. – М. : Политиздат, 1990. – 494 с.
15. Словник термінів з юридичної психології / Андросюк В.Г. та інші / За ред. Кондратьєва Я.Ю. – К. : НАВСУ, 1997. – 120 с.
16. *Roberg R.R.* Police organization and Management : Behavior, Theory and Processes / R.R. Roberg, J. Kuykendall. – Pacific Grove, CA : Brooks/Cole Publishing Co, 1990. – 412 p.

Отримано 21.11.2016

N.B. Pohorila,

PhD (sociology)

A.A. Bova,

PhD (sociology), Senior researcher

IMPACT OF LIFE STRATEGIES OF SCHOOL GRADUATES, SUCCESS AT SCHOOL AND THEIR PARENTAL RESOURCES ON CHILDREN'S ASPIRATIONS IN UKRAINE AND GEORGIA

This analysis examines school youth's aspirations toward social advancement: their desired level of education, level of autonomy of work tasks, range of supervision at future work place and desired location on the social ladder. The hypothesis of determination of aspirations by parental status, education grades success at school and value orientations is tested for a first time on the representative sample of high schools in Ukraine and Georgia. The data proves the soundness of this hypothesis and provided confirmation of the lasting effect of life management strategies.

Keywords: social aspiration, school graduates, social status, Life strategies, Ukraine, Georgia, structural equation modeling.

Аналіз присвячено розгляду домагань школярів в контексті їх соціального розвитку: бажаного рівня освіти, рівня автономії при виконанні робочих завдань, діапазону контролю на майбутньому робочому місці й відповідного положення на соціальних щаблях. Гіпотеза впливу на домагання шкільної успішності, ціннісних орієнтацій та статусу батьків вперше перевіряється на репрезентативній вибірці школярів старших класів України і Грузії. Дані доводять правильність цієї гіпотези та підтверджують тривалий ефект вибору життєвих стратегій.

Ключові слова: соціальні домагання, випускники шкіл, соціальний статус, життєві стратегії, Україна, Грузія, моделювання структурними рівняннями.

Introduction

This analysis addresses the question of formation of school youth aspirations toward their future social status: desired level of education, mode of occupational activity, range of supervision at future work place and desired location in the social hierarchy. Various comparative surveys conducted in Ukraine and Russia indicate rapid growth of material and social aspirations within school graduates on the eve of the Soviet Union dissolution (Magun and Engovatov 2004, Rutkevich 2002) [1, 2]. In particular young people at the beginning of 1990-s showed much higher aspirations toward living standards, future social standing and the level of education to be attained than their peers in 1985 (Magun 1998) [3]. The scholars specified that this growth did not go in parallel with the growth of welfare of school graduates' parents and with recognition of the social cost to be paid for obtaining high status in society. Opening of ideological borders made it possible for consumerism ideology to come from the West, however, for achieving high living standards not everyone was able to find "socially approved means" (Merton 1938) and agree to pay the price for these standards: to work hard, to delay gratification of wishes and so on.

The scholars qualified the aspirations of school graduates of early 1990-s as "inadequate" to the reality, in which they live. What kind of reality confronted the

aspirations of the young at that period of time? Macroeconomic and structural changes were really dramatic at that time in post-communist societies. Development of private educational institutions in the 1990-s widened the opportunity to enter university, however, high pay for the study there and growing cost of living in large university cities made the chances to enter university highly differentiated and dependent on parental resources of the applicants. In the late 1990-s Russian sociologists were able to provide the evidence of strengthening of class basis for chances to enter university: children of managerial staff had more chances to enter university than all other categories of the applicants (Konstantinowsky 1999) [4]. On the other hand longitudinal analysis made in Ukrainian and Russian cities showed growing misbalance of benefits and costs within young generation; this is to mean that motivation to work hard for the sake of the future status was not correlated with growing aspirations (Magun 1998) [3].

It turned out that there are two basic sources of “inadequacy” of the aspirations of the young: improper estimation by the children of their parents’ resources and inadequate cost-benefit balance concerning individual talent and motivation to fight for a better human lot. The question is which explanation – class based limitations or personal abilities and motivation – is more useful for the explaining of aspirations of the young in post-communist societies. Do the relative importance of these factors change in time? The pioneering study of the school graduates’ aspirations started in Soviet Russia and Ukraine by V. Magun and E. Golovakha in 1985 (Golovakha 1988) [5] provided the empirical evidence of the growing material aspirations in 1985–1990 that enabled them to formulate the hypothesis about the “revolution of aspirations” (Magun 1998) [3]. However, after the conducting of the consequent waves of the study in 1995 and 2001, Magun and Engovatov reported about the decrease of school graduate aspirations in Russia and Ukraine and simultaneous increase of motivation to work hard for the future success (Magun and Engovatov 2004) [1]. The researchers resumed that the aspirations became more down to earth, or more “adequate”, probably because of the experience of the market society: both growing costs of education and growing return for human capital. This means that young people recognize both structural and personal limitations for obtaining high social status and living standard. In order to prove this, two factors, structural limitations, from the one side, and personal motivation, from the another, will be compared and juxtaposed in the following analysis.

Educational and social status aspirations: review of the literature

The studies conducted in Western countries during last three decades show ever strengthening reproduction of parents’ social status by children (Shavit and Blossfeld 1993, Raftery and Hout 1993) [6, 7]. It is indicated that educational attainment is the key mechanism of reinforcing social inequality in developed countries. The demand for higher education remains continually high despite the fact that salaries of many professional positions stopped to grow that made Western scholars to start to talk about deflation of education (Boudon 1974) [8]. Adherents of class approach explain persistent inequality in the “world of equal opportunities” by repeatable attempts of parents who have access to material and human resources to provide opportunities for their children to maintain high social class of their parents.

Comparative studies done by M. Kohn and C. Schooler explained the mechanism of this process by the correlation of early childhood environment with aspirations toward future occupation, which, in turn, determines the development of personality which promotes maintenance by adults of their status that will effect their children (Kohn and Schooler 1983) [9].

The argument of the cultural reproduction mode of P. Bourdieu was that it is not only material and social capital, but also cultural habits, value system, style of life are also the matter to be inherited and socialized by children (Bourdieu 1977) [10]. In the countries of Communist regime cultural capital was even more important factor of strong of striving for education than material capital. Economic motive seemed not to work in the Soviet Union at all since the leveling of incomes made the motive of expected material rewards almost unnoticeable. However, the demand for higher education was quite high and it grew disproportionally among the children of highly educated parents. The studies conducted in Hungary (Simkus and Andorka 1982) [11] persuasively showed, that although barriers for working class children were substantially lowered in Stalinist period, social inequality in attainment of higher education quickly regained in the 1970-s. Statistical data analysis for Russia showed that down to the end of the 1970-s educational class reproduction in a case of “mothers-to-daughters” attained almost 100 percent (Gerber and Hout 1995) [12]. The interpretation emphasizes the ever indispensable role of cultural capital in these conditions: being not able to inherit material capital children inherit cultural capital of their parents which includes high value of “interesting, creative work and high education.

R. Breen and J. Goldthorpe (Breen and Goldthorpe 1997) [13], trying to combine structural explanation, cultural capital concept and personal abilities concept, developed the hypothesis according to which all kinds of parental resources contribute not only to the better progress at school and successful entering university, but also to better ability to calculate risk of taking wrong decision on educational career. They figured out two effects of educational inequality reproduction: primary effect, which is the effect of social origin on scholastic ability, and secondary effect, which is the effect of cultural capital on ability to make a good choice a cost-benefit analysis of the available educational options. This “good choice” means “realistic estimation” of one’s abilities and knowledge of entry rule and educational options.

Thus, for Breen and Goldthorpe “adequate” aspirations implies rational choice, and rational choice is the choice entailing high probability of success basing on adequate perception of both material parental status and personal abilities. However, this approach hardly makes a distinction between structural component, which entails the question of social justice, and personal component, which entails the question of success at school, motivation to study, personality traits and so on. University level of education could be “rationally” chosen by a good pupil but a son from the low positioned family, or, vice versa, by a son from the high status and rich family with very poor record at school. Breen – Goldthorpe hypothesis’s application in the case of occupational choice is even more problematic, since it assumes that it is exactly known, which type of education “corresponds” to which score for which school subjects. Occupation, which demands creativity and intellectual flexibility, could be “quite rationally” chosen by good pupil, but “inappropriate person”, who is psychologically predisposed to do rather routine work entailing strict description of rules. The problem is that structural approach does not go into psychology of a choice, while is in the case of contemporary adolescents relatively autonomous from parental resources and attitude but depends very much on the perceived competitions to universities, life plans of classmates and older siblings, new trends in carrier building and achieving ideology that came from mass media.

A promising approach of future life prospects was suggested by Golovakha (Golovakha 1988) [5]. Life prospects are composed of life distant goals and specific plans, or short-term goals, both are driven by value orientations. Individual make

their future prospects accounting for their value orientation, distant life goals and short term goals which are to be attained at a certain consequence and at approximately fixed age. Attitude toward education depend very much on whether education considered as a mean to obtain a distant goal, which is high status or desired occupation, or as a goal in itself. And this is, in turn, depends on high education is valued in the society. Golovakha emphasized that school graduates frequently set obtaining higher education as a goal per se, without accounting for any specific profession or carrier; the situation which he describes as the absence of a distant goal, result of the deficit of life planning skills. Growing demand for university level education was interpreted by him as a proof of this hypothesis: more and more of young want to enter university disregarding their choice of a specific carrier or value orientations or success at school. Therefore, Golovakha has developed alternative to the Goldthorpe's understanding of "inadequacy of choice" typical for none-stratified societies that is in the lack of correlation between short term and distant life goals, and the discrepancy between the choice of higher level of education as a goal and not recognizing the social and psychological price which is to be paid in a case of inability either to pass the enter exams, or to graduate university, or to find an occupation which will correspond to the obtained diploma.

Changes in higher education and future work aspirations in some countries, successors of the Soviet Union

System of education and labour market has endured dramatic changes during the last fifty years in the countries successors of USSR. After the Second World War the Communist state favors massovization of higher education pursuing double goal of providing educated working force to the weakened by the War industry and implementing the Communist party policy of equal educational chances for the working class and peasants' children. Despite these efforts there were no competitions at the universities entries in the 1950–1960-s. Partially this was explained by poor demographic situation, partially by poor economic conditions of families that did not allow sending children to university cities. In the efforts to implement the State plan on higher education teachers of secondary schools were instructed to recruit to higher school (9–10 classes of secondary polytechnic school in Soviet system, 10–11 in post-Soviet period) more and more children despite their low grades at school. In a result in the 1970-s composition of 9–10 classes changed dramatically since it included considerable number of those who were not well prepared or even motivated to go to universities.

Substantial part of that school graduates, however, tried to enter university. Thus, the educational policy, improving demographic and material situation resulted in a gradual growth of competition at universities in the 1970–1980-s. Aspirations for university level education considerably grew. In early 1990-s the situation has been changed once more. Growing inner differentiation in incomes of specialists, and inequality between private and state owned economy sectors caused the decrease of competition at universities for some specialties like teachers and engineers, and simultaneous growth of demand for the new, economically profitable occupations: finances, law, management, computing.

There is a speculative attempt to classify "groups of interest" in higher education depending on the "stability" of school graduates' interest to education (Konstantinowsky 1999) [4]. The first group comprises those, who have stable interest in highly qualified labour, inherited from highly educated parents. The second represents non-stable interest that incorporates students with good records but lower aspirations (by Konstantinowsky, presumably children of professionals from small towns), who go to

less prestigious universities or technical colleges. Third group includes middling pupils, who went to higher school without clear preference for higher education, however, depending on circumstances may have equally high aspirations as good pupils. The interest in entering university in high school depends on the educational policy and the offer at educational market: the groups of non-stable interest to higher education ensure growing competition in favorable periods and the decrease of competition in the periods of economic instability because they withdraw from the competition if they see that their success is uncertain. In the 1960–1970-s substantial part higher school graduates (probably, “non-stable interests” by Konstantinowsky) meant to obtain only “complete secondary education”¹ or pursue the carrier of technical or non-manual middle range specialist. In contrast, since the 1990-s more and more pupils go to higher school in order to obtain higher education that is explanative for crystallizing of “stable interest” in occupation which demand higher education.

Some scholars, who have studied education since 1960-s, speak about complete change of value orientations of those who sought for education in the 1990-s: instrumental motivation came to change teleological values (Mkrtchian 2005, Rutkevich 1995) [14, 2]. This change in value orientation supposedly produces two consequences: either school graduates applied for economically profitable occupations, or they try to obtain any sort of university diploma to enable themselves to pretend for any position that demands higher education preferably in private economy sector. However, as to the change of motivation, it must be admitted that not only material aspirations have grown since 1985. The data below also show the dramatic change in aspirations of young Ukrainians for the content of work, which is desired to be much more creative and independent than in 20 ago past. Statistical data labour market composition hardly provide an evidence on strengthening the ground for these aspirations: Ukrainian private sector of economy is very small, accounting for less than 1 % of business owners and 3–4 % of self-employed (the data of yearly monitoring “Ukrainian society”, Pani-na 2006) [15]. Service sector increases and industrial sector decreases in correspondingly low rates. Double employment on official and unofficial works, unstable employment, wage arrears and hidden unemployment characterizes changes in employment structure rather than something else. Under the circumstances when business initiatives and managers’ position are no exceedingly rewarded, striving for work creativity and complexity does not necessarily implies instrumental need. We prefer to make a cautious assumption that aspirations toward all components of status – wealth, prestige and power – have grown, that entails the work of both objective and subjective factors.

Hypotheses

We focus on the cross-country comparison. The comparable cases are Ukraine and Georgia in 2005. These two successors of the Soviet Union cannot be identified as contrasting cases: both are classified as slow reformers, countries with unstable political situation and relatively strong detachment from Soviet economy and ideology since 1990-s. Some differences in these two cases are, however, probable. Since 2000’s Ukraine showed the signs of economic growth based on national industry and foreign investments. Georgia because of substantial political instability demonstrated remarkably weaker progress in reforms, leaning hard on exporting industries and trade. The observed differences could be interpreted both in terms of relative market success of Ukraine, and cultural differences in the level of modernization, which has been higher in Ukraine since the second half of XX century. The hypotheses assume that:

¹ In Soviet system only completed higher school was considered as “completed secondary” and completed technical college considered as “secondary special education”.

In Georgia social aspirations are higher than in Ukraine (Pohorila 2011–2012) [16]. This suggestion stems from the idea that because of more retarded market development in Georgia it passes the stage of “unrealistic” high aspirations, which Ukraine passed in 1985–1995. This result would stress the role of consumer and achievement ideologies contra the role of market experience: the less advanced in reforms country is more effected by these ideologies that made the aspirations grew.

The level of aspirations depends not on the ideology, but on perceived chances of success. Social aspirations will be higher at that country, where more opportunities of social advance are offered. This would support the hypothesis of everyday experience against ideology.

Slower modernization implies sharp gap in success opportunities between the large cities and rural areas. Supposedly higher level of modernization in Ukraine than in Georgia will show up in sharper differences in aspirations between urban and rural areas in Georgia than in respective areas in Ukraine.

However, basic mechanisms of the level of aspirations’ formation are expected to be the same in two countries.

In both countries the effect of parental resources on the children’s aspirations is mediated by the progress at school, which is supportive for the role of human capital in explanation of both educational attainment and of aspirations for high social status.

Social status and household wealth of parents are supposed to have also direct effect on youth’s aspirations that will be illustrative for formation of specific strategy of life, parental dependent path, typical for quickly growing, urban centers of transforming countries.

Data description

Original project “Life Perspectives and Occupational Orientation of the Young” has been started in 1985, in Kyiv when 625 questionnaires were administered in 10 classes of secondary polytechnic schools including students at the age of 16–17 years and in 1990 in Moscow, where 387 questionnaires were administered. In 1991–1992 the study was replicated in Kyiv and some Northern oblasts of Ukraine. Since that time two replications in 1995 and 2001 in Kyiv and Moscow were conducted adding two more Russian cities: Orel and Mtsensk. In 2005, the study was partially replicated in Ukraine and Georgia in the frame of the project “Tension between aspirations and reality in age groups” is a part of the research project funded by INTAS (Ref. Nr 04-79-7323). The 2005 study was done with samples, which were representative of four main regions of each country and the size of living units there. The sample size was 920 school graduates in Ukraine and 939 respondents in Georgia.

Life strategies

The question about the preferred life strategies were formulated in the following way: “You have told us about your future plans. In order to fulfill these plans, would you agree: (11 options listed below). Answers are coded on a three-point scale (1 – “No”, 2 – “Difficult to say, yes or no”? 3 – “Yes”. Following the literature (Magun and Engovatov 2004). The answers are grouped in two types:

(1) Life quality restrictions strategy (LQRS – abbreviation used in Figures 1 and 2): (“would you agree”) to work under unhealthy conditions (LQRS-1), to work in the condition of frequent separation with family (LQRS-2), to frequently change place of living because of work (LQRS-3), to do hard manual labor (LQRS-5), to work under inclement climate conditions (LQRS-6), to do routine work (LQRS-8), to do dangerous work (LQRS-11) and to do work which demands fewer skills than those learnt (LQRS-12) in order to obtain life goals.

(2) Human capital accumulating strategy of (HCAS): readiness of respondent to study hard at an university (HCAS-4), to do responsible job (HCAS-7), to do interesting work for little reward (HCAS-9), to sacrifice free time, leisure for work (HCAS-10), to delay marriage until education and social status will be obtained (HCAS-13) or to change qualifications (HCAS-14) in order to obtain life goals.

Dependent variable

The index “social aspirations” is composed of four variables: (1) the desired level of complexity and creativity of future job: from routine work with strictly defined tasks to highly creative and independent work; (2) the desired position at future work place (from rank-and-file to top managerial position); (3) desired level of education and (4) of the social status in the future.

Independent variables

Objective measure is household property measured as an inversely proportional index of wealth (IPIW) invented by K. Zagorski (2005) [17]. In this study the index is constructed as follows: parental family possession of four items (binominal variables) – TV, car, video player, and computer – was recoded in such a way that each respondent, who reported the possession of an item, was assigned a value, which is inversely proportional to the percentage of those who possess it in the sample (say, TV possession receives the lowest value 5, if 95% of the interviewed have it). Then the sum of possession of four items was calculated. The obtained index varies from 0 to 142 in Ukraine, and 0 to 188 in Georgia. In such a way the largest values of the IPIW are assigned to those who have the largest set of the “deficit” or the most expensive goods.

Parental social status on self-esteem is coded in 1–10 scale (1 – very low, 10 very high).

The grades at school were coded as 5-point scale. Although Ukraine and Georgia gradually approved the 12-score system of grades, the options of an answer were collapsed in five categories that corresponded to conventional interpretations of grades by teachers which remained traditional 5-score: “12” – excellent, “9–12” good, “7–9” fair, “6–7” bad, “4–6” very bad.

Education of parents was coded on a 6-point scale, educational aspirations of school graduates was coded on a 5-point scale basing approximately on the years required for the attainment of a certain level of education. Scale of parental education contain one category – “8 classes of primary school”, code “1”, which is absent in coding of school graduates’ aspirations, since by definition they have already finished eight classes of secondary school.

Structural Equations Method

We applied the structural equation models (SEM) for national representative samples in Ukraine and Georgia for 2005 in order to find out principal determinants of social aspirations. The models explain the variation satisfactorily well with the help of the following independent variables: human capital accumulation strategy, life quality redaction strategy, school graduates’ scores at school, the property their parents possess and parental social status. This finding confirms well the hypothesis about strong and independent effect of the family material and social status on a part with success at school and life strategies on the height of social aspirations of a student. These five variables, when isolated, provided the best models for Ukraine and Georgia (Figures 1 and 2), which fits the data well – the Chi-squared ratio to number of freedom degrees does not exceed five.

The factors LQRS and HCAS correlate positively among each other (Pearson’s $r=0,6$ for Ukraine and $r=0,3$ for Georgia) that is the sign that two factors measure two dimensions that are not inseparable. However, LQRS influences negatively the social aspirations (for Ukraine $\beta = -0,31$ and for Georgia $\beta = -0,29$); HCAS influences positively (for Ukraine $\beta = 0,44$ and for Georgia $\beta = -0,45$). This means that those who aspired for higher status are not prone to such strategies as

doing low qualified, physically harmful work, work entailing constant migration, in other words to apply strategies that lowered living standards. In the Soviet Union these strategies were associated with the work “in the North” in oil-producing plants of the far north of Russia. At the same time, the strategy associated with the accumulation of human capital, correlates positively with high aspirations that possibly means high motivation to obtain high status via “middle class” strategies: to study hard at university, to change qualifications, to delay marriage, to sacrifice free time. The only strategy of obtaining life goals that in previous studies of Magun was a component of HCAS and is not correlated to endogenous factor of HCAS in Ukraine in 2005 is doing interesting but low paid work (HCAS-9). This means that in Ukraine doing interesting but not properly paid job is no longer correlates with human capital accumulation. However, in Georgia the coefficient is relatively high and significant.

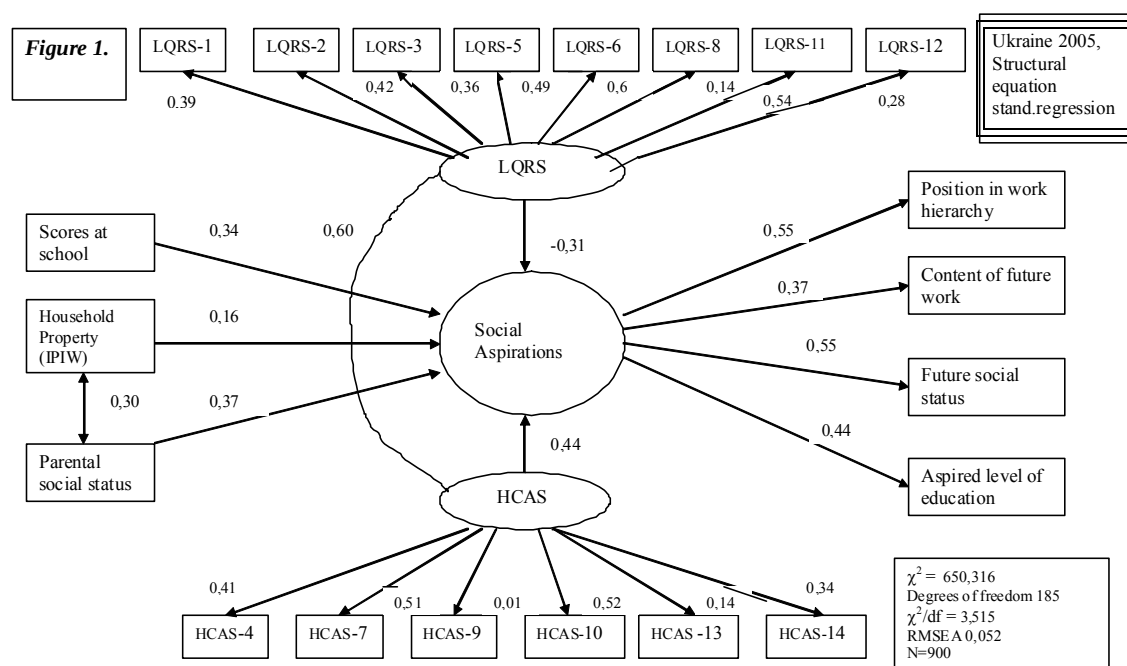
The aforementioned differences deserve comment as it refers to the difference between Ukraine and Georgia in the preference toward job content. It turned out that the Georgian high school students recognize the importance of doing interesting but low paid work as a means to obtaining their goals. However if Georgian students are asked about the preferred type of work task, they tend less to pick up creative work than Ukrainians, and they are even less inclined to do so if they are asked about the choice between interesting job and stable income. This is the sole difference between Georgian and Ukrainian school graduates, however it could point to different work value systems – those of entrepreneurial and bureaucratic type (Miller and Swanson 1958). It seems that Ukrainian school graduates constitute rather the former type for which initiative, creativity and risk are attributive, while Georgian school graduates probably lean more to a secure strategy, that implies as long-term goal high position in a society while interesting job is perceived as a mean to obtain this goal.

The important fact is that the predictors of social aspirations – perceived parental social status and property status, are independent from the effect of school grades and the readiness to accumulate human capital. This supports the Breen – Goldthorpe hypothesis about the effect of class on aspirations if we take household property and social status measured by subjective perception of parental status by their children. However, parents’ education does not explain school graduates aspirations. Therefore, if we take education as a proxy of social class that is obviously needed asset to educate children about their proper choice, the hypothesis does not hold. Since education of parents is not significantly correlated to the choice of life strategies, we can also reject the hypothesis of cultural capital inheriting: if a student has a strong motivation to study, this is not necessarily explained by education of his parents. In addition, we tested the effect of a number of books parental family possess as a proxy of cultural capital, however it did not help to improve a model.

Psychological hypothesis developed by Golovakha and Magun proves to be sound in Ukraine – in 20 years span life strategies seem to have an effect on aspirations, despite the fact of their divergence in early 1990-s. However, psychological theories of sex role socialization have not received their confirmation – sex proves to be irrelevant to social aspirations.

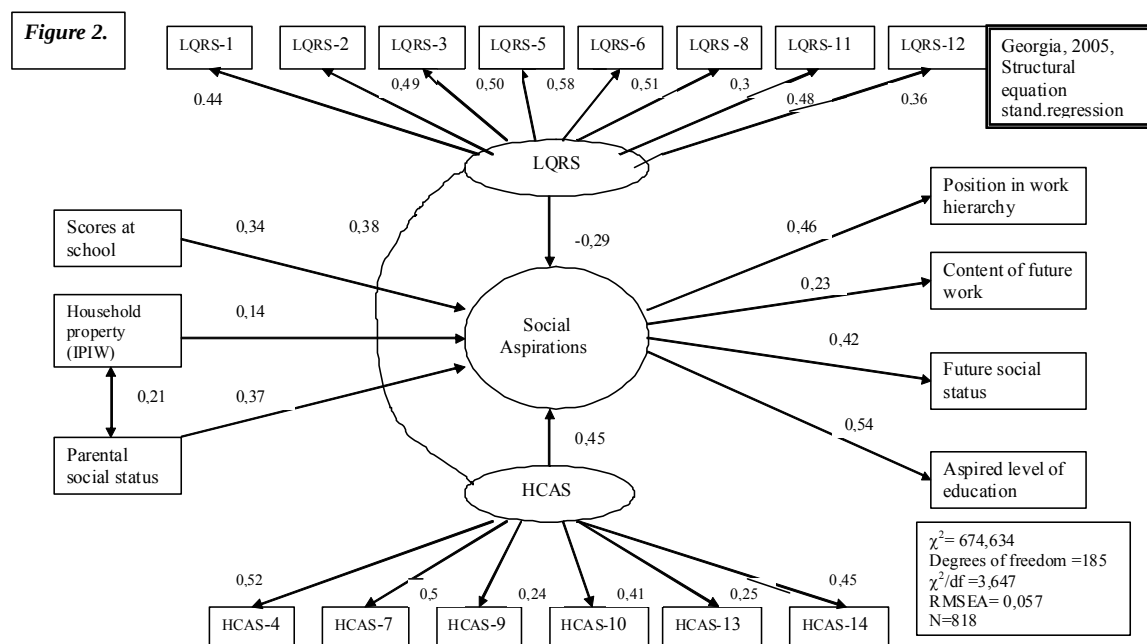
The differences between Ukrainian and Georgian models proved to be minor, besides one component of LQRS. Georgia has smaller values of coefficients of three components of social aspirations with the latent factor of “Social aspirations”. However, explanative part of both models is strikingly similar.

The Figure 1 presents b-coefficients with exception of two doubled-arrowed lines, which are Pearson’s correlations. All shown coefficients are significant at 1 % level with the exception of HCAS-9.



The Figure 1 presents β -coefficients with exception of two doubled-headed lines, which are Pearson's correlations. All shown coefficients are significant at 1% level with the exception of HCAS-9.

Figure 1.



The Figure 2 presents β -coefficients with exception of two doubled-headed lines, which are Pearson's correlations. All shown coefficients are significant at 1%.

Figure 2.

Conclusions

In the year 2005, school graduates developed their aspirations toward future social position based on their parents' social status and household wealth, and their success at school. An important variable that effects the height of aspirations is an approving of human accumulation strategy, in other words, a tendency to use high qualified work and acquiring of new skills as a way to obtaining the desired goal. Following the study by Magun and Engovatov we can say that the importance of life quality reduction strategy has decreased in 1995–2001. Our study shows that those who aspire to high position in a society would not likely pursue their goal working on manual and harmful jobs.

In the year 2005, school graduates developed their aspirations toward future social position based on their parents' social status and household wealth, and their success at school. An important variable that effects the height of aspirations is an approving of human accumulation strategy, in other words, a tendency to use high qualified work and acquiring of new skills as a way to obtaining the desired goal. Following the study by Magun and Engovatov we can say that the importance of life quality reduction strategy has decreased in 1995–2001. Our study shows that those who aspire to high position in a society would not likely pursue their goal working on manual and harmful jobs.

Although Georgian school graduates show higher educational and positional aspirations than Ukrainians, there are no striking between-country differences in the models explaining aspirations. Only one aspect of human accumulation strategy, namely, readiness to do interesting but low paid work distinguishes the two models. This difference calls to further study of the aspirations toward job characteristics that could bring the researcher to explaining cultural differences in developing by the young the new ideas of decent and interesting life.

REFERENCES

1. *Magun V.S, Engovatov M.V.* Mezhpokolennaya dinamika zhiznennykh pritiiazaniy molodezhi i strategiy ich resursnogo obespechenia: 1985–2001. [Intergenerational Change in Life Aspirations and in Strategies of their Realization within of the Young]. *Otsy i deti. Pokolencheskiy analiz sovremennoy Rossii* [Fathers and Children. Cross-generational Analysis of Contemporary Russia] / Ed. T. Shanin and Yu. Levada, Moscow : NLO, 2004. – P. 180–234.
2. *Rutkevich M.N.* Sotsiologia obrazovania i molodezhi. Selected papers 1965–2002. [The Sociology of Education and the Youth]. – Moscow : Gardarika, 2002.
3. *Magun V.S.* Revolutsia pritiiazaniy i zhiznennykh strategiy molodezhi : 1985–1995 gody. [The Revolution of Aspirations and Life Strategies of the Young : 1985–1995] // *Sotsiologia : teoriya, metody, marketing* – 1998. – № 1/2. – P. 105–119.
4. *Konstantinowsky D.* Dinamika neravenstva. Rossiyskaya molodezh v meniajushemsia obschestve. [The Dynamics of Inequality. Russian youth in the changing society]. – Moscow : Editorial URSS, 1999.
5. *Golovakha Ye.* Zhiznennaya perspektiva i professionalnoe samoopredelenie molodezhi. [Life Perspective and the Choice of Occupation of the Youth]. – Kiev : Naukova dumka, 1988.
6. *Shavit Y., Blossfeld H.P.* Persistent Inequality : Changes in Educational Opportunities in Thirteen Countries. *Persistent Inequality: Changing Educational Attainment in Thirteen Countries* / Ed. Y. Shavit and H.P. Blossfeld, Boulder : Westview Press, 1993. – P. 1–24.
7. *Raftery A.E., Hout M.* Maximally maintained Inequality : Educational Stratification in Ireland // *Sociology of Education*. – 1993. – № 66 (1). – P. 41–62.
8. *Boudon R.* Education, Opportunity, and Social Inequality. – New York : John Wiley, 1974.
9. *Kohn M. L., Schooler C.* Work and personality : An inquiry into the impact of social stratification. – Norwood, NJ : Ablex, 1983.
10. *Bourdieu P.* Cultural Reproduction and Social Reproduction. *Power and Ideology in Education* / Ed. J. Karabel and A. Halsey, New York : Oxford University Press, 1977. – P. 487–511.
11. *Simkus A., Andorka R.* Inequalities in Educational Attainment in Hungary: 1923–1973 // *American Sociological Review*. – 1982. – № 47 (6). – P. 740–765.

12. Gerber T.P., Hout M. Educational Stratification in Russia during the Soviet Period // *American Journal of Sociology*. – 1995. – № 101 (3). – P. 611–660.
13. Breen R., Golthorpe J.H. Explaining Educational Differentials : towards a Formal Rational Action Theory // *Rationality and Society*. – 1997. – № 9. – P. 275–305.
14. Mkrtchian G. Stratifikatsia molodezhi v sferach obrazovania, zaniatosti i potreblenia [Stratification of the Youth in the Fields of Education, Employment and Consumption] // *SOCIS* – 2005. – № 2. – P. 104–113.
15. Panina N. Ukrainske suspilstvo 1992–2006. Sotsiologichny monitoring [Ukrainian Society 1992–2006. Sociological Monitoring]. – Kiev : Institute of Sociology of National Academy of Sciences of Ukraine, 2006.
16. Pohorila N. Graduates' Aspirations towards Social Advancement in Georgia and Ukraine // *International Journal of Sociology*. – 2011–2012. – Vol. 41. – № 4. – P. 79–98.
17. Zagorski K. Life Cycle, Objective and Subjective Living Standards and Life Satisfaction. New indexes building and applications, Poland 1992–2004 // *Excellence 2005 in International Research*. – Amsterdam : ESOMAR, 2005. – P. 197–220.

Отримано 14.11.2016

В.П. Остапович,
кандидат юридичних наук

ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПРОЕКТІВ ЗАКОНІВ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ПРОВЕДЕННЯ ОПИТУВАНЬ ІЗ ВИКОРИСТАННЯМ ПОЛІГРАФА

Стаття присвячена розгляду питань вдосконалення правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України, зокрема аналізу змісту двох проектів Законів України, присвячених проблемам використання правоохоронцями поліграфних опитувань. Висвітлюється зарубіжний та вітчизняний досвід застосування поліграфних досліджень, законодавче забезпечення використання поліграфа; також наводяться результати проведеного порівняльного аналізу двох поданих до Верховної Ради України законопроектів. У статті наголошується на актуальності законодавчого врегулювання питань використання поліграфа правоохоронними органами України, надано пропозиції щодо вдосконалення зазначених законопроектів і усунення деяких неточностей і суперечностей.

Ключові слова: поліграф, правоохоронні органи, нормативно-правове забезпечення, закон, поліграфне опитування.

Статья посвящена рассмотрению вопросов усовершенствования правового обеспечения правоохранительных органов Украины, в частности анализу содержания двух проектов Законов Украины, посвященных проблематике использования полиграфных опросов правоохранительными структурами. Освещается отечественный и зарубежный опыт проведения полиграфных исследований, законодательное обеспечение использования полиграфа; также приводятся результаты проведенного сравнительного анализа двух поданных в Верховный Совет Украины законопроектов. В статье акцентируется внимание на актуальности законодательного урегулирования вопросов, связанных с использованием полиграфа правоохранительными органами Украины, представлены предложения относительно усовершенствования данных законопроектов, устранения в них некоторых неточностей и противоречий.

Ключевые слова: полиграф, правоохранительные органы, нормативно-правовое обеспечение, закон, полиграфный опрос.

Paper is devoted to the consideration of several issues associated to the improvement of legal regulation of professional activities of Ukrainian law enforcement bodies, in particular, to the problem of usage of polygraph examinations. The authors describe national and foreign experience of legal regulation of polygraph application in police and other law enforcement agencies, legislation connected with usage of polygraph; the results of comparative analyzis of two bills, that have been introduced in Supreme Rada of Ukraine, are given as well. The authors emphasize an urgency of legislative regulation of polygraph usage in Ukraine and suggest propositions for development of improvement of these bills by means of elimination of some inaccuracies and contradictions.

Keywords: polygraph, law enforcement bodies, legal regulation, law, bill, polygraph examination.

Нещодавно на засідання Комітету Верховної Ради України з прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин було внесено проекти двох Законів: “Про захист прав осіб, які проходять опитування на поліграфі” (внесений народним депутатом України Тетеруком А.А.) та “Про поліграфологічну діяльність” (внесений народним депутатом України Журжієм А.В.) [2; 3]. Питання законодавчого врегулювання процедури проведення опитувань із використанням поліграфа назріло давно. Як відомо, прилад для фіксації психофізіологічних реакцій людини на певні стимули (поліграф, детектор неправди) давно використовується правоохоронними органами в усьому світі, і в Україні також. До цього часу використання поліграфа в нашій країні регулювалося підзаконними нормативними актами, проте назріла необхідність законодавчого закріплення багатьох питань, пов’язаних із використанням в Україні поліграфа. Зокрема, це стосується правових основ проведення поліграфічних досліджень, їхніх принципів, прав і обов’язків осіб, які проходять опитування на поліграфі, засад та принципів діяльності поліграфолога, організації проведення опитувань, оформлення та зберігання його результатів, юридичної відповідальності поліграфологів тощо. Тому аналіз і обговорення зазначених законопроектів вбачається вельми актуальним.

Аналіз теорії і практики законодавчого регулювання поліграфічних досліджень в зарубіжних країнах свідчить про те, що у багатьох розвинутих країнах (більш ніж 70) діють відповідні федеральні Закони. Наприклад, у США з 1988 року діє Закон “Про захист службовців від поліграфічних обстежень”, який встановив основні напрями застосування поліграфічного методу і запровадив обмеження на його використання у сфері приватного підприємництва, під час прийому на роботу в державні установи, а також щодо працюючого персоналу [5]. Закон у цілому обмежив можливості роботодавця щодо використання поліграфа в кадровій роботі, роботодавцям було заборонено пропонувати деяким категоріям кандидатів і працівників проходити тестування на поліграфі й застосовувати до них заходи адміністративного чи дисциплінарного впливу у разі відмови. Закон не поширювався на окремі категорії працівників (членів федерального уряду, адміністрацію штатів; персонал міністерств оборони та ядерної енергетики; осіб, які працюють в Агенстві національної безпеки, Федеральному бюро розслідувань, Центральному розвідувальному управлінні тощо). Іншими прикладами можуть слугувати такі держави, як Литва, де Закон “Про використання поліграфа” був прийнятий у 2000 році, Молдова, у якій Закон “Про застосування тестування на поліграфі” діє з 2009 року, тощо [6].

Законодавчо і нормативно закріплено проведення поліграфічних досліджень у Канаді, Ізраїлі, Угорщині, Болгарії, Чеській Республіці, Македонії, Сербії, Литві, Молдові, Туреччині, Казахстані, Китаї, Росії, Японії, Індії, багатьох країнах Латинської Америки тощо. В Україні поліграф використовується в системах Міністерства внутрішніх справ, Служби Безпеки, Міністерства оборони, Державної фіскальної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій та інших на основі відомчих нормативних актів. Нещодавно (за участю авторів цієї статті) розроблено проект інструкції, яка регламентує використання поліграфа в Державному бюро розслідувань України. Вітчизняні й зарубіжні науковці також проводять дослідження, присвячені теоретичним і прикладним аспектам використання поліграфа в роботі правоохоронців, проте поки що в Україні застосування поліграфа врегульовано лише деякими відомчими нормативними актами [1; 4; 5; 6; 8; 9].

Пропоновані проекти Законів свідчать про суттєве просування на шляху вдосконалення правового регулювання життєдіяльності українського суспільства,

вони потребують ретельного аналізу з позицій дотримання Конституції і прав людини, узгодження з українським законодавством. Тому метою статті є аналіз запропонованих законопроектів з позицій внутрішньої узгодженості, відповідності меті, яка сформульована у Пояснювальній записці, відповідності існуючим міжнародним і вітчизняним стандартам дотримання прав людини і запобігання корупції тощо.

У Пояснювальній записці до проекту Закону України “Про захист прав осіб, які проходять опитування (дослідження) на поліграфі” зазначається, що метою законопроекту є захист прав осіб, які проходять опитування на поліграфі. Для цього пропонується врегулювати на законодавчому рівні відносини, що виникають. Проект складається із семи розділів (Загальні положення; Права і обов’язки осіб, що проходять опитування на поліграфі та їх захист; Повноваження замовника при проведенні опитувань осіб на поліграфі; Засади та принципи діяльності поліграфолога при проведенні опитування осіб на поліграфі; Організація проведення опитування осіб на поліграфі; Оформлення результатів опитувань осіб на поліграфі, їх використання та зберігання; Прикінцеві положення) [2]. Як бачимо, назва законопроекту не повністю відповідає його змісту, адже останній є значно ширшим: наприклад, у ст. 2 розглядається законодавство України, яке регулює відносини у сфері проведення психофізіологічного опитування осіб на поліграфі; у ст. 6 – повноваження ініціатора при проведенні опитувань осіб на поліграфі; у ст. 7, 8 – засади, межі та принципи діяльності поліграфолога; у ст. 9 – види, умови та вимоги до процедури обстеження та ін. Таким чином, у проекті йдеться не тільки про захист прав осіб, але й про загальноправові засади використання поліграфічних опитувань взагалі, тож його назву варто скоригувати.

Щодо власне змістовного наповнення законопроекту, то слід зазначити, що значна кількість статей має декларативний характер, їхні положення не розкривають його змісту та мети. Наприклад, у приписах частини 1 статті 4 законопроекту йдеться про те, що захист прав осіб, які проходять опитування (обстеження) на поліграфі “забезпечується об’єктивністю висновку поліграфолога і досягається шляхом дотримання ним законних прав та інтересів людини і громадянина та методичних норм і вимог до процедури проведення тестування із роз’ясненням особі правил її поведінки під час проведення обстеження”; у частині 2 статті 4 законопроекту зазначається, що “процедура проведення опитування осіб на поліграфі зобов’язана відповідати морально-етичним стандартам суспільства та вимогам чинного законодавства України” і т.п. Як бачимо, реальні механізми захисту прав осіб в законопроекті не прописані. Також у законопроекті майже не врегульовується правовий статус поліграфолога. У частині 7 статті 1 йдеться про те, що “поліграфолог (професіонал у галузі безпеки з використання поліграфа) – фахівець освітньо-кваліфікаційного рівня “спеціаліст” або “магістр”, який пройшов спеціальне навчання за напрямом підготовки проведення психофізіологічних досліджень із використанням поліграфа, що підтверджується відповідним документом, і має необхідні навички для виконання замовленого опитування осіб та надання довідки чи експертного висновку поліграфолога з досліджуваних питань”. Із зазначеного залишається незрозумілим, яку саме вищу освіту (юридичну, медичну, технічну тощо) фахівець повинен мати, чи належить його діяльність до одного із видів господарської діяльності; чи підлягає вона ліцензуванню; чи розповсюджуються на поліграфолога обмеження, передбачені Законом України “Про запобігання корупції”; яким чином та у якому розмірі здійснюється оплата праці та соціальний захист поліграфологів тощо. Окрім цього, у частині 2 статті 1 законопроекту зазначається, що дослідження на поліграфі здійснюється стосовно питань, пов’язаних

з оперативно-розшуковою діяльністю, досудовим та судовим провадженням у кримінальному, цивільному, адміністративному, господарському та іншому судочинстві України; за результатами дослідження особи на поліграфі видається експертний висновок. Проте нормативними документами Міністерства юстиції, які визначають порядок проведення судових експертиз та експертних досліджень, експертного висновку поліграфолога не передбачено. Отже, для набуття поліграфологом статусу атестованого судового експерта необхідно внести відповідні зміни до “Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень” (затверджена наказом Міністерства юстиції України від 08.10. 1998 № 53/5).

Проект Закону “Про поліграфологічну діяльність” структурно нагадує попередній, він містить Загальні положення із визначенням термінів і понять, правових основ та принципів застосування поліграфа; розділи, присвячені самоврядуванню поліграфологів, питанням набуття права на здійснення поліграфологічної діяльності, порядку проведення психофізіологічного опитування з використанням поліграфа, прав і обов’язків осіб, що проходять опитування, та прав і обов’язків поліграфолога; оформлення результатів опитувань з використанням поліграфа та дисциплінарної відповідальності поліграфологів [3]. Проте досить сумнівний вигляд має пропозиція у статтях 7–11 проекту щодо створення розгалуженої системи організаційних форм самоврядування поліграфологів України, таких як Національна асоціація поліграфологів, з’їзд, рада з регіональними підрозділами, ревізійна комісія тощо. Сумніви у доцільності цих положень проекту перш за все зумовлені тим, що на відміну від органів суддівського чи адвокатського самоврядування передбачені у проекті органи самоврядування поліграфологів не уповноважені здійснювати так звані “квазідержавні” функції, зокрема висування кандидатів у вищі державні органи (наприклад, з’їзд адвокатів України обирає трьох членів Вищої ради юстиції, рада суддів України обирає та звільняє Голову Державної судової Адміністрації України та його заступників). Очевидно, що без врегулювання зазначених вище питань досягти цілей законопроектів, про які йдеться у Пояснювальних записках до них, буде дуже складно. До того ж, відповідно до вимог частини другої статті 8 законопроекту до складу з’їзду поліграфологів входять усі сертифіковані поліграфологи України, у той час як зазвичай з’їзд певної організації складається з делегатів, які спеціально обираються на подібний захід. Слід зазначити, що пропоноване обов’язкове членство поліграфологів в органах самоврядування є певним обмеженням у веденні такого виду професійної діяльності.

У частині першій статті 15 законопроекту йдеться про те, що для отримання сертифіката поліграфолога необхідно скласти кваліфікаційний іспит, повноваження щодо проведення якого покладаються на Раду поліграфологів або її регіональні підрозділи (частина сьома статті 15). Подібна централізація у питаннях допуску до оволодіння професією може призвести до корупційних ризиків в справі отримання сертифіката, обмеження доступу до професії поліграфолога.

Також необхідно наголосити на тому, що задекларований у пункті 1 частини першої статті 3 принцип добровільності проходження опитування на поліграфі не узгоджується з приписами щодо обов’язковості проходження такої перевірки для деяких категорій громадян (йдеться про зміни, які пропонуються у проекті до статті 50 Закону України “Про Національну поліцію”, до статей 19, 43 Закону України “Про прокуратуру” тощо); у проекті навіть пропонується притягнення до дисциплінарної відповідальності за відмову від проходження дослідження на поліграфі.

Таким чином, підвищення ефективності правоохоронної діяльності в Україні потребує вдосконалення її нормативно-правового забезпечення, зокрема правової регламентації застосування правоохоронцями поліграфічних опитувань. Обидва пропонувані народними депутатами проекти законів є актуальними, вони пропонують врегулювати на законодавчому рівні відносини, що виникають у процесі проведення опитувань (досліджень) осіб на поліграфі, містять важливі приписи щодо: правових основ здійснення поліграфологічної діяльності; порядку проведення психофізіологічних опитувань з використанням поліграфа; прав, обов'язків та принципів діяльності поліграфолога; прав та обов'язків осіб, які проходять опитування на поліграфі; оформлення результатів поліграфічних опитувань та їх використання тощо. Проте більш глибокий аналіз змісту пропонуваних у законопроектах статей свідчить про необхідність суттєвого їх доопрацювання в частині забезпечення відповідності назви законопроектів їх змісту, усунення декларативності деяких положень, покращання розкриття їх мети, усунення суперечностей і протиріч, врахування вимог чинного в державі законодавства тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Закон України “Про Національну поліцію”. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40–41, ст. 379.
2. Проект Закону про захист прав осіб, які проходять опитування (дослідження) на поліграфі, реєстр. № 4094, внесений народним депутатом України Тетеруком А.А. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=58203.
3. Проект Закону про поліграфічну діяльність, реєстр. № 4094-1, внесений народним депутатом України Журжієм А.В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58326.
4. Закон України “Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України” від 28.07.2004 № 842 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1365-04>.
5. Мотлях О.І. Нормативно-правове регулювання використання поліграфа правоохоронними органами зарубіжних країн / О.І. Мотлях // Вісник академії праці і соціальних відносин Федерації професійних спілок України. Серія : Пра-во та державне управління. – 2011. – № 4.
6. Назаров О.А. Сучасні тенденції щодо підготовки законопроекту в Україні про захист прав осіб, які проходять дослідження на поліграфі / О.А. Назаров // Наука і правоохорона. – 2015. – № 1 (27). – С. 305–311.
7. Свон Р.Д. Эффективность правоохранительной деятельности и ее кадровое обеспечение в США и России. / Р.Д. Свон. – СПб. : Алетейя, 2000. – 296 с.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>.
9. Maddi S. Hardiness training for high risk undergraduates / S. Maddi, D. M. Khoshaba, K. Jensen, E. Carter, J. L. Lu, R. H. Harvey // NACADA Journal. – 2002. – № 22. – P. 45–55.

Отримано 02.12.2016

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. ФІЛОСОФІЯ ПРАВА

УДК 342.9

Р.І. Стадник,
аспірант Науково-дослідного інституту
інформатики і права НАПрН України

ДЖЕРЕЛА ПРАВА: МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ

Запропоновано для розвитку доктрини інформаційного права дослідити феномен джерел інформаційного права. Встановлено доцільність проведення комплексного аналізу методології дослідження джерел права з огляду на історико-правовий аспект та різноманітні школи права. Доведено конструктивність використання поняття “методологія наукових юридичних досліджень” як вчення про організацію таких досліджень. Розглянуто особливості методології дослідження джерел права за часів римського права та права Середньовіччя. Проаналізовано позиції вчених у межах історичної, соціологічної та позитивістської шкіл права. Встановлено, що представниками позитивістської школи формується розуміння джерел права на фундаменті загальної теорії права, а не цивільного права. Запропоновано системну модель дослідження джерел права, яка базується на положеннях позитивістської школи права та розрізняє поняття “джерела інформаційного права” й “форма інформаційного права”.

Ключові слова: джерела права, форма права, джерела інформаційного права, методологія, історичні етап, школи права, модель дослідження.

Предложено для развития доктрины информационного права исследовать феномен источников информационного права. Доказана целесообразность проведения комплексного анализа методологии исследования источников права с учетом историко-правового аспекта и различных школ права. Выяснено конструктивность использования понятия “методология научных юридических исследований” как учения об организации таких исследований. Рассмотрены особенности методологии исследования источников права во времена римского права и права Средневековья. Проанализированы позиции ученых в рамках исторической, социологической и позитивистской школ права. Установлено, что представителями позитивистской школы формируется понимание источников права на фундаменте общей теории права, а не гражданского права. Предложена системная модель исследования источников права, основанная на положениях позитивистской школы права, которая различает понятия “источники информационного права” и “форма информационного права”.

Ключевые слова: источники права, форма права, источники информационного права, методология, исторические этап, школы права, модель исследования.

The author has suggested to research the phenomenon of the sources of information law in order to develop the doctrine of information law. The expediency of conducting a comprehensive analysis of the methodology of studying the sources of law considering historical and legal aspect and different law schools has been established. The author

has found out the constructability of using the concept of “methodology of scientific legal research” as the doctrine of the organization of such research. The features of the methodology of studying the sources of law in the time of Roman law and the Middle Ages period have been studied. The author has analyzed the points of view of scholars within the historical, sociological and positivist law schools. It has been established that the representatives of the positivist school form the perception of the sources of law on the foundations of the general theory of law, not civil law. The author has suggested the system model of studying the sources of law, based on the provisions of the positivist school of law, which distinguishes the concepts of “the sources of information law” and “the form of information law”.

Keywords: *sources of law, form of law, sources of information law, methodology, historical stages, law schools, model of the research.*

Розвиток інформаційного права як комплексної галузі права потребує розробки юридичних моделей, конструкцій та теорій, які в сукупності складають доктрину інформаційного права. На жаль, на сьогодні в Україні зроблено лише перші кроки у напрямі формування теорії інформаційного права. Водночас, вже намітилися найбільш важливі напрями наукових досліджень, керуючись якими наука інформаційного права буде набувати певну самостійність та характерні риси. Одним із таких напрямів постає дослідження джерел інформаційного права. Таким чином, вважаємо, що тема статті є актуальною як з наукового, так і з практичного погляду.

Мета статті – визначити особливості методології дослідження джерел права та сформулювати модель дослідження джерел інформаційного права.

Усвідомлюючи те, що проблема визначення джерел права постійно перебувала у колі наукових інтересів передусім фахівців в галузі загальної теорії держави і права (посилання на яких буде наведено у подальшому), а також враховуючи відсутність узгодженої позиції щодо розуміння феномену джерел права, вважаємо за доцільне проаналізувати існуючі напрацювання та визначитися з власною позицією з цього приводу. У роботі пропонується комплексно дослідити становлення методології дослідження джерел права, з огляду на історико-правовий аспект та різноманітні школи права.

Усвідомлюючи існування наукової дискусії щодо розуміння поняття “методологія” (зокрема, наукових юридичних досліджень), у роботі поділяється позиція І.В. Арістової стосовно зазначеного поняття [1]. У межах нашої роботи поняття “методологія наукових юридичних досліджень” розуміється як вчення про організацію наукової юридичної діяльності (у тому числі, наукових юридичних знань). Водночас, варто підкреслити, що зазначена методологія має обов’язково враховувати існування суб’єкта (вченого), об’єкта (наприклад, джерела права), мети, методів наукової юридичної діяльності. При цьому у роботі, з одного боку, розуміється, що якість отриманих результатів значною мірою залежить від застосованих методів дослідження. З іншого боку, не підтримується точка зору М.П. Павлова, який підкреслював наступне: “Метод – найперша, основна річ. Від методу, способу дії залежить уся серйозність дослідження. Уся справа в хорошому методі. При хорошому методі й не дуже талановитий вчений може зробити багато. А при поганому методі й геніальна людина працюватиме марно і не отримає цінних, точних фактів” [2, с. 21].

На нашу думку, слід підтримати позицію І.В. Арістової, відповідно до якої розгляд методології наукових юридичних досліджень, як сукупності методів та засобів дослідження, виявляється не повним [1]. Враховуючи важливу роль та

місце суб'єкта наукової діяльності у методології наукового юридичного дослідження, у роботі вважається за необхідне продовжити впровадження думки І.В. Арістової щодо дослідження якісних стандартів, які мають бути у будь-якого суб'єкта наукових досліджень. Йдеться, передусім, про знання критеріїв науковості наукового знання, про форми організації наукового знання (наприклад, поняття, концепції, гіпотези, теорії), про структуру наукового знання, про закономірності розвитку науки.

Враховуючи зазначені вище положення, вважаємо, що вельми важливою також є позиція Н.М. Пархоменко, яка, досліджуючи теоретичні питання стосовно джерел права, говорить про існування низки чинників, передусім наукових підходів, засобів, принципів і методів, що визначають ґрунтовність теоретичного дослідження [3, с. 7]. Розвиваючи свою думку, Н.М. Пархоменко наголошує на тому, що методологія дослідження джерел права "...повинна відображати специфіку процесу пізнання, орієнтувати суб'єкта пізнання на те, як його необхідно вести" (а саме: 1) які етапи дослідження; 2) яка послідовність; 3) які аспекти джерел права слід дослідити, від яких – можна абстрагуватись; 4) яким чином слід застосовувати в пізнанні теоретико-поняттєвий апарат) [3, с. 8]. У результаті, як підкреслює автор, визначається "найдоцільніший шлях досягнення об'єктивної істини" [3, с. 8, 9].

Усвідомлюючи значення методології дослідження, зокрема, джерел права, надалі пропонується (в якості першого етапу) визначитися із термінологічним апаратом та історичними тенденціями розуміння поняття "джерело права".

Проведений історико-правовий аналіз поняття "джерело права" вказує на значну увагу щодо його дослідження ще за часів римського права. Так, поняття "джерело права" уперше було введено Тітом Лівієм, який джерелом усього публічного і приватного права називав Закони XII таблиць [4, с. 98]. Водночас, Ф.К. Савіньї у своїй роботі вказує на значну увагу, яку приділили римські юристи дослідженню джерел права, хоча безпосереднього визначення цьому поняттю так і не було надано [4, с. 105]. Слід враховувати, що за тих часів римське право було розподілене на природне та цивільне. Проводячи дослідження саме цивільного права, римські юристи окремо акцентували увагу на джерелах права. Серед загальновідомих трудів римського права – Інституції Гая [5]. Проведений аналіз цього документу свідчить про те, що він містить положення, у яких визначається розуміння джерел права на той час. Зокрема, відмічається, що усі народи (у тому числі і римський народ) користуються: 1) частково своїм власним правом (називається правом цивільним); 2) частково загальним правом усіх людей (називається правом загальнонародним) [5, с. 18].

Подальший розвиток римського права стосовно джерел права відбувався у відповідності з певними критеріями класифікації. Так, проводячи відповідні дослідження, Ф.К. Савіньї відмічає наявність декількох видів джерел (частин) римського цивільного права. При цьому, критерієм класифікації даних частин права поставала практична мета: для вирішення цивільного спору забезпечити судді можливість якнайшвидше застосувати існуюче правило [4, с. 106].

Загалом, науковці виділяють дві основні групи джерел права. Наприклад, Д.В. Дождев, досліджуючи першу групу джерел права, акцентує увагу на тому, що до джерел права (частин) римські юристи відносять: 1) закон; 2) звичаєве право; 3) судові рішення – правильне і гарне; 4) неформальну угоду; 5) природу [6, с. 112]. На підтримку своєї думки Д.В. Дождев посилається на Інституції Гая.

Коментуючи позицію, що зазначена вище, Ф.К. Савіньї відмічає: "В основу зазначених класифікацій покладено відмінність сил, які створюють право... Над

ними підноситься справедливість (“*aequitas*”), що має надлюдський характер та об’єктивується правом, що встановлено людьми, і не завжди збігається з ним” [4, с. 108]. Таке розуміння джерел права дозволяє Ф.К. Савінії дійти висновку про те, що саме римський народ був головною правовстановлюючою силою, створюючи закони і природне (звичаєве) право. Отже, такий висновок слід мати на увазі.

У межах другої групи класифікації джерел (частин) римського цивільного права виділяють інший критерій. По-перше, “писане право” – “*jus scriptum*” (тотожне закону); по-друге, “неписане право” – “*non scriptum*” (тотожне звичаю) [6, с. 92]. До речі, на думку Ф.К. Савінії, зазначеному поділу права римські юристи не надавали майже ніякого значення [4, с. 106].

Нарешті, вважаємо за важливе навести й думку О.М. Родіонової, яка доходить висновку, що за тих часів римські юристи “все ще не могли розчленувати форму і зміст права – норму... Узагальнення правил не створювало абстрактної норми” [7, с. 137].

Подальший історико-правовий аналіз джерел права доводить значення наступного етапу – Середньовіччя. Саме на цьому етапі було сформовано принципово новий методологічний підхід: дослідження права за допомогою сформованих загальних понять. Слід підкреслити, що суттєвий внесок у формування такої методології було зроблено Августином Блаженным у роботі “Про істинність релігії” [8]. Авторіві належить думка щодо нематеріальності ідеї, істини: “якщо вся матерія зникне, істина залишиться. Тому істина (оскільки вона вічна і незмінна) не виводиться з чуттєвого сприйняття” [8, с. 600]. З іншого боку, значно вплинула на формування нового методологічного підходу філософська ідея детермінізму, яка дозволила вийти на новий рівень роботи з поняттями, зокрема, “через виявлення і фіксацію його ознак, що відокремлюють один предмет від іншого” [9, с. 387].

Наслідком формування нового методологічного підходу до дослідження права, зокрема, його джерел, стала можливість (за допомогою опису і класифікації) більш чітко формалізувати право. Завдяки введенню у вчення про право абстрактних понять, у цей період було майже сформовано вчення про право. Доречним з цього приводу є коментар Дж. Г. Бермана, який відмічав, що вже у XIII столітті було чітко розуміння того, що “правове рішення або норма – це вид роду “право” [10, с. 143]. У свою чергу, таке розуміння права дозволило вже застосовувати системні принципи, а саме, як відмічає Дж. Г. Берман, “використовуючи всі частини права для побудови цілого, і одночасно використовувати ціле для тлумачення кожної з частин” [10, с. 143]. Ґрунтуючись на цих досягненнях, юристи Середньовіччя спромоглися створити ієрархічну систему джерел права, яка, на їх думку, спирається на усвідомлення ролі Бога у цьому.

Аналізуючи праці юристів того часу, Дж.Г. Бергман, зокрема, акцентує увагу на роботі Граціана “Узгодження суперечливих канонів” (1140 г.) [10]. У зазначеній праці Граціан, по-перше, наводить перелік видів права (які були більш-менш відомі у Стародавньому Римі): 1) божественне; 2) природне; 3) людське; 4) право церкви; 5) княже право; 6) законодавчо встановлене право; 7) звичаєве право. По-друге, Граціан пропонує власне розуміння принципу співвідношення цих видів права. Формулювання такого принципу дозволило Граціану стверджувати наступне: “закони князів не повинні превалювати над природним правом; церковні “закони” не повинні суперечити природному “закону” [10, с. 147]. У свою чергу, як відмічає Граціан, “закони (*leges*) і законодавчі акти (*constitutiones*) повинні підкорятися церковним законам, а звичаї – поступатися не тільки природним правам, а й законодавчо встановленим” [10, с. 147]. Таким чином, варто визнати, що дослідження права у даний історичний період дозволило

вийти на новий рівень розуміння джерел права: у ієрархічній системі джерел права своє місце, нарешті, займає закон (як його основна складова).

Водночас, слід враховувати, що у той час існувало декілька підходів щодо розуміння поняття “закон”. Так, наприклад, як відмічає В.С. Нерсисянц, цитуючи Фому Аквінського, закон – це, з одного боку, “відоме правило і мірило дій, яким хто-небудь спонукається до дії або утримується від неї” [11, с. 439]; з іншого боку – “відоме встановлення розуму для загального блага, оприлюднене тими, хто піклується про суспільство” [11, с. 439]. Якого висновку слід дійти, аналізуючи таке розуміння поняття “закон”? Схоже на те, що у першому визначенні поняття “закон” є подібним до поняття “норма права”; у другому визначенні – поняття “закон” є подібним до поняття “джерело права”.

Наступний етап історично-правового аналізу дозволяє дійти висновку про появу значних змін у розумінні поняття “джерела права” наприкінці Середньовіччя. Саме у цей період набувають поширення так звані абстрактні поняття, що вплинуло й на розуміння джерел права. Зокрема, аналіз робіт В.С. Нерсисянца [11] та К.А. Неволіна [12] дозволяє виявити наступні розуміння понять “право”, “закон”, “джерело”. Наприклад: 1) в основі права – загальна свобода (Гегель) [11, с. 499, 500]; 2) закон – це “правда, права і обов’язки, форма” [12, с. 20]; 3) практичний розум, або вільна воля людей – це джерело моральних і правових законів (І. Кант) [11, с. 488, 489].

Враховуючи різні підходи до розуміння джерел права, Ф.К. Савіньї акцентує увагу на існуванні значної плутанини щодо визначення поняття “джерела права” [4]. На підставі проведеного дослідження він дійшов висновку, що джерела права розуміються як: 1) “різні причини виникнення права у цілому”; 2) “інститути права”; 3) “окремі норми права” [4, с. 12]. Виходячи із цього, автор пропонує поняття “джерела права” чітко відмежовувати від: а) історичних причин виникнення права; б) від умов виникнення правових відносин [4].

На нашу думку, другий етап з’ясування методології дослідження джерел права може бути пов’язаний із аналізом позицій представників різних шкіл права. Наприклад, П.Л. Карасевич, досліджуючи розуміння джерел права в рамках історичної школи права, наводить наступні думки Г. Гуго (основоположника цієї школи): “...у праві існує багато положень, які виникають самі по собі, крім законодавця, і які не зовсім вдало називаються звичаями” [13, с. 21]. Як відмічає П.Л. Карасевич, у цій думці Г. Гуго підкреслював, що не тільки закони складають джерела права. Саме цей акцент підкреслює й Ф.К. Савіньї: “позитивне право живе у народній свідомості” [4, с. 14]. Таким чином, представники історичної школи права акцентували увагу на тому факті, що право формується (виробляється) не безпосередньо законом або звичаєм, а народом, який його створює. У рамках цієї школи було відроджено ідею римського права: визначення джерел права “через правотворчі сили”.

Натомість, положення історичної школи права щодо розуміння “джерел права” зазнали відповідної критики ще у XIX столітті, зокрема, у роботі Ф. Адікеса (“До вчення про джерела права” 1872 р.). Як відмічає у зв’язку з цим П.Л. Карасевич, Ф. Адікес “показав повну неспроможність основних постулатів історичної школи і визначив загальне джерело права як суб’єктивний розум, який є нічим іншим, як правове переконання окремої особи” [13, с. 29].

Досліджуючи різні методологічні підходи до розуміння поняття “джерело права”, Н.М. Коркунов в “Лекціях з загальної теорії права” [14] пропонує інший погляд, а саме, розуміти це поняття у “технічному сенсі”. Водночас автор пропонує відмежовувати поняття “джерело право” від інших контекстів, наприклад, розуміння

його як: 1) засобу пізнання; 2) історичної пам'ятки. При цьому важливо, що ані народна свідомість, ані суб'єктивний розум не розглядаються Н.М. Коркуновим як джерела права, “оскільки суб'єктивне усвідомлення будь-ким норми не є ознакою її загальнообов'язковості” [14, с. 135]. Отже, автор займає протилежну позицію у порівнянні з Ф. Адікесом, про що йшлося вище. На підставі проведеного дослідження Н.М. Коркунов пропонує власне розуміння “джерела права” (у технічному сенсі) як “форми об'єктування юридичних норм, що служать ознаками їхньої обов'язковості у даному суспільстві і у цей час” [14, с. 343].

Значний внесок у розуміння поняття “джерел права” було зроблено й Л.І. Петражицьким [15]. У результаті проведеного дослідження автор виділив 15 видів позитивного права (до речі, за його твердженням, або невідомих, або не визнаних наукою). Зазначимо, що автор запропонував джерела права визначати терміном “нормативні факти” [15].

Проведені дослідження показали, що зазначені тенденції у розумінні поняття “джерела права” знайшли своє продовження у рамках соціологічної школи права. Як відмічає В.В. Касьянов, наприклад, Е. Ерліх у роботі “Основи соціології права” (1913 р.) акцентував увагу на тому, що право проявляється не у текстах законів, а у житті [16, с. 103]. Акцентуючи увагу на “вихідних початках права”, Е. Ерліх наполягає на тому, що їх слід шукати у суспільстві (сім'я, торгові товариства, громада): “перш за все, вивчити порядок, який існує в громадських об'єднаннях” [16, с. 103]. Представник соціологічної школи В.М. Косович пропонує, наприклад, наступне визначення: “Джерела права – це його ідейні витoki, в основі яких лежать аксіологічні орієнтації та правові настанови особи, соціальної групи, суспільства” [17, с. 14].

У сучасний період розуміння джерел права з позиції соціологічної школи відстоюється, наприклад, Я. Вандерлінденом, який закликає не ототожнювати право тільки з правовими нормами [18, с. 73]. Отже, як і Ф.К. Савіньї (про що йшлося вище), Я. Вандерлінден також доходить висновку щодо існування різного розуміння поняття “джерела права”. Наприклад, це: 1) основи права; 2) сили права (спільноти); 3) сили права (конкретні люди); 4) юридичні документи; 5) документи, що містять норми права [18, с. 69–84]. Разом з тим, В.В. Касьянов, досліджуючи позицію Н. Лумана, наводить його точку зору з цього приводу: “право виникає не з-під пера законодавця. Воно зумовлене великою кількістю нормативних очікувань, інакше кажучи, правових вимог” [16, с. 160].

Вважаємо за важливе підкреслити, що власне розуміння поняття “джерела права” було сформовано і у межах позитивістської школи права. Наприклад, один із представників цієї школи, Ф. Осман, підкреслює, що джерела права слід визначати лише “через документи, що містять в собі загальнообов'язкові веління держави” [19, с. 509–531]. Варто зазначити, що саме в межах позитивістської школи формується розуміння “джерел права” на фундаменті вже загальної теорії права (а не цивільного права, як було раніше).

Разом з тим, у межах позитивістської школи права зростають теоретичні суперечки з приводу розуміння джерел права. Наприклад, з цього приводу С.Ф. Кечек'ян відзначав, що поняття “джерела права” належить до кола найбільш незрозумілих у теорії права: “Не тільки немає загальновизнаного визначення цього поняття, але навіть спірним є самий сенс, в якому вживаються слова “джерело права” [20, с. 3]. Продовжуючи, С.Ф. Кечек'ян вказує й на специфіку розуміння поняття “джерело права” як “образа, який скоріше має допомогти розумінню, ніж дати розуміння того, що позначається цим образом” [20, с. 3].

Водночас, слід зазначити, що саме в межах позитивістської школи права основна наукова дискусія розгорнулася навколо співвідношення понять “джерело права” і “форма права”. Наприклад, згідно з першим підходом, джерело права повністю ототожнюється із формою права (форма (джерело) права): або форма, або джерело права [21, с. 67]).

Відповідно, прихильники другого підходу, наприклад, В.О. Лучин, наполягають на тому, що джерело права та форма права – різні поняття. Так, “форма права” постає “як організований і виражений ззовні зміст права” [22, с. 11]. У свою чергу, “джерело права” охоплює “витоки формування права, систему чинників, які зумовлюють його зміст і форми вираження” права [22, с. 11]. Варто зазначити, що у межах цього підходу зустрічається і дуже широкий, навіть занадто вільний підхід до розуміння джерел права. Наприклад, Ю.В. Корейба, говорячи про “об’єктивні джерела”, вказує, що це “глобальний всесвітньо історичний процес об’єктивного взаємопроникнення елементів різних правових культур та правотворчий механізм національної системи, який трансформує волю певних суб’єктів до нормативної моделі” [23, с. 164]. На нашу думку, таке розуміння джерел права навряд чи є конструктивним.

М.Н. Марченко є представником так званої проміжної наукової позиції, згідно з якою ототожнення чи, навпаки, розототожнення залежить від контексту [24]. Йдеться про те, що, у залежності від виду суспільних відносин, форма і джерела права можуть збігатися один з одним, тому є тотожними; у інших випадках вони не можуть бути тотожними. Виходячи із цього, М.Н. Марченко пропонує виділяти у разі ототожнення форми та джерела права так звані “формально-юридичні джерела права” [24, с. 51].

Таким чином, вище було проаналізовано позиції основних наукових шкіл права та з’ясовано їх розуміння поняття “джерело права”. Зрозуміло, що у залежності від позиції, якої дотримувалася кожна школа права, розуміння поняття джерел права було різним.

Вважаємо, що проведення третього етапу стосовно виявлення методології дослідження джерел права зумовлено існуванням різноманітних методологічних підходів, які безпосередньо не підлягають ані під певні історичні періоди, ані під належність до певної школи права. Отже, у роботі вважалося за доцільне, з метою більш повного аналізу наукових позицій стосовно розуміння поняття “джерело права”, з’ясувати точки зору інших вчених. Зокрема, акцентуємо увагу на відповідному дослідженні В.О. Качур [25]. Водночас, вважаємо за доцільне навести власні коментарі майже по кожній позиції аналізу, який було проведено В.О. Качур.

Відомо, що М.Х. Гарсія Гарридо відмежовує поняття: “джерела створення” та “джерела пізнання” [26, с. 61]. З цього приводу В.О. Качур відмічає, що “відмінність між поняттями “джерело правоутворення” і “джерело пізнання права” базується на концепції Папініана, який проводив різницю між органом, що створює норму, і результатом його діяльності [25]. У цьому випадку, на нашу думку, М.Х. Гарсія Гарридо застосовує вже інший критерій, а саме, “за стадіями”: а) стадія створення; б) стадія пізнання.

У свою чергу, Л.С. Явич, з метою досягнення більшої чіткості у розумінні поняття “джерело права” пропонував виділяти: 1) “джерела права” (як джерела права в матеріальному сенсі); 2) “джерела правових норм” (як джерела права у формальному сенсі) [27].

Ряд науковців (зокрема, А.В. Малько, М.І. Матузов, В. Цвік, М.М. Рассолов) говорять про джерела права у: 1) матеріальному розумінні; 2) ідеалістичному

(ідеологічному, ідейному, ідеальному) розумінні; 3) спеціально-юридичному розумінні [28, с. 293; 29, с. 159; 30, с. 171]. Схожої позиції, як зазначає В. Качур, дотримується й В.М. Протасов, класифікуючи джерела права на: 1) матеріальні; 2) формальні; 3) ідеологічні; 4) джерела знань про право [31, с. 233].

Крім того, ряд авторів пропонують розглядати джерела права у широкому та вузькому значенні (розумінні). У своїй роботі В.О. Качур говорить про наступні наукові позиції [25]. Наприклад, В.В. Лазарев виділяє джерела права: 1) у широкому значенні (матеріальні, ідеологічні, історичні, моральні та міжнародне право); 2) у вузькому значенні (формально-логічні) [32, с. 172–175].

Отже, під час проведеного аналізу різноманітних методологій дослідження було усвідомлення існування значних проблем на шляху остаточного вибору найбільш ефективної методології дослідження джерел права. Тобто, існує нагальна потреба у подальших наукових розвідках передусім у межах існуючих шкіл права, і це, безумовно, предмет спеціального наукового дослідження. До речі, певні коментарі та пропозиції було зроблено нами у процесі аналізу різноманітних методологій дослідження джерел права, що, з нашої точки зору, може сприяти кращому усвідомленню напрямів спільного наукового пошуку.

Таким чином, у роботі пропонується наступна модель дослідження джерел інформаційного права. По-перше, вона виходить із системного світорозуміння. По-друге, базується на основних положеннях позитивістської школи права, яка розрізняє поняття “джерела інформаційного права” та “форма інформаційного права”. По-третє, враховує не лише методи дослідження, але й мету, об’єкт дослідження, суб’єкт дослідження, який обізнаний у стандартах наукових юридичних досліджень. По-четверте, ґрунтується на розумінні утворення права (правоутворення, формування права) як усіх форм і засобів виникнення розвитку і зміни права, включаючи правотворчість [33, с. 422]. Тобто, поділяється точка зору О.Ф. Скаун, що “правоутворення – форма виникнення і буття права в широкому правовому полі: до правотворчості, поруч із ним, у вигляді правотворчості, після правотворчості, у процесі реалізації права” [33, с. 422]. По-п’яте, невід’ємними взаємодіючими складовими системи джерел інформаційного права є: 1) підсистема джерел інформаційного права у матеріальному значенні; 2) підсистема джерел інформаційного права у ідеологічному значенні; 3) підсистема джерел інформаційного права у інституційному значенні; 4) підсистема джерел інформаційного права у формальному (юридичному) значенні.

Отже, можемо зробити наступні висновки.

1. Усвідомлено важливість формування методології дослідження джерел інформаційного права, яка дозволить організувати як наукові знання щодо джерел інформаційного права, так і процес наукового дослідження як творчої діяльності.

2. Ґрунтуючись на результатах комплексного аналізу методології дослідження джерел права (як за історичними етапами, так і в межах наукових шкіл), запропоновано пізнавальну модель дослідження джерел інформаційного права.

3. Подальші наші наукові дослідження плануємо проводити з метою визначення та обґрунтування особливостей методології дослідження кожної складової системи джерел інформаційного права і передусім підсистем джерел інформаційного права у формальному (юридичному) значенні).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Арістова І.В.* Методологія наукової діяльності. Ч. 2 / І.В. Арістова // Публічне право. – 2016 р. – №. 3. – С. 232–243.

2. Павлов М.П. Лекции по физиологии / М.П. Павлов. – М. : Изд-во Академии медицинских наук СССР, 1952. – 331 с.
3. Пархоменко Н.М. Джерела права : проблеми методології. Монографія / Н.М. Пархоменко. – К. : ТОВ видавництво “Юридична думка”, 2008. – 336 с.
4. Savigny F.C. System des heutigen romischen Rechts. / F.C. Savigny Bd. 1. Berlin, 1840. – 215 S.
5. Гай. Институции / Пер. с латинского Ф. Дыдынского [под. ред. В.А. Савельева, Л.Л. Кофанова]. – М. : Юрист, 1997. – 368 с.
6. Римское частное право. Учебник для вузов / Д.В. Дождев [под ред. члена-корр. РАН, проф. В.С. Нерсесянца]. – М. : Издательская группа ИНФРА•М – НОРМА, 1996 г. – 704 с.
7. Родионова О.М. Развитие научных представлений об источниках права : На примере источников гражданского права / О.М. Родионова // Правоведение. – 2005. – № 3. – С. 130–143.
8. Августин Аврелий. Об истинной религии / Аврелий Августин // Антология мировой философии. В 4-х т. ; Т. 1. в 2-х ч. ; ч. 2. Философия древности и средневековья. – М., 1969. – 814 с.
9. Алексеев П.В. Философия / П.В. Алексеев, А.В. Панин [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : изд-во МГУ, 2005. – 608 с.
10. Берман Г.Дж. Западная традиция права : эпоха формирования / Гарольд Дж. Берман [Пер. с англ.]. – 2-е изд. – М. : Изд-во МГУ : Издательская группа ИНФРА-М НОРМА, 1998. – 624 с.
11. Нерсесянц В.С. Философия права. Учебник для вузов / В.С. Нерсесянц. – М. : Издательская группа НОРМА-ИНФРА М, 1998. – 650 с.
12. Неволин К.А. Энциклопедия законовещения / К.А. Неволин // Полн. собр. соч. В 5 т-х ; Т. 1. – СПб., 1997. – 400 с.
13. Карсевич П.Л. Гражданское обычное право Франции в историческом его развитии / П.Л. Карсевич. – М. : типография А.И. Мамонтова и Ко, 1875 г. – 346 с.
14. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / Н.М. Коркунов. – [науч. изд., репринтное]. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2003. – 430 с.
15. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности / Л.И. Петражицкий. – СПб. : Издательство “Лань”, 2000. – 608 с.
16. Касьянов В.В. Социология права. Учебное пособие / В.В. Касьянов, В.П. Нечипоренко. – Ростов н/Д : Феникс, 2001. – 480 с.
17. Косович В.М. Джерела (форми) права – загальнотеоретична характеристика / В.М. Косович // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали IX регіон. наук.-практ. конф., (13–14 лютого 2003 р., м. Львів). – Львів : Юридичний факультет, ЛНУ імені Івана Франка, 2003. – С. 10–17.
18. Vanderlinden J. Contribution en forme de mascarade à une théorie des sources du droit au départ d’une source délicate / J. Vanderlinden // Revue trimestrielle de droit civil. Paris, 1995. – № 1. – P. 73–85.
19. Osman F. Avis, directives, codes de bonne conduite, recommandations, deontologie, éthique, etc. : réflexion sur la dégradation des sources privées du droit / F. Osman // Revue trimestrielle de droit civil. Paris, 1995. – № 3. – P. 509–531.
20. Кечекьян С.Ф. О понятии источника права / С.Ф. Кечекьян // Ученые записки Московского государственного университета. М., 1946. – Вып. 116. – Кн. 2. – С. 3–25.
21. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков) / М.И. Байтин. – Саратов, 2001. – 416 с.
22. Указы Президента РФ. Основные социальные и правовые характеристики / Лучин В.О., Мазуров А.В. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2000. – 303 с.
23. Корейба Ю.В. Джерела інформаційного права та феномен правової глобалізації : питання співвідношення та роль у розвитку міждержавної правової інтеграції / Ю.В. Корейба // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки. – 2014., – Вип. 1. – Т. 2. – С. 162–166.
24. Марченко М.Н. Источники права. Учебное пособие / М.Н. Марченко. – М. : ТК Велби ; Изд-во Проспект, 2005. – 760 с.
25. Качур В.О. До розуміння та визначення поняття “джерело права” / В.О. Качур // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція, 2013. – № 6–1. – Т. 1. – С. 36–39.
26. Гарсиа Гарридо М.Х. Римское частное право : Казусы, иски, институты / Мануэль Хесус Гарсиа Гарридо [перевод с испанского] / Отв. ред. Л.Л. Кофанов. – М. : Статут, 2005. – 812 с.
27. Явич Л.С. Общая теория права / Л.С. Явич. – Л. : ЛГУ, 1976. – 287 с.

28. Загальна теорія держави і права : Підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. – [за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина]. – Харків : Право, 2002. – 432 с.

29. Теория государства и права : учебник (бакалавриат) / кол. авт. [отв. ред. А.В. Малько]. – М. : КНОРУС, 2012. – 400 с.

30. *Рассолов М.М.* Проблемы теории государства и права : учебное пособие для вузов / Рассолов М.М. – М. : Юнити : Закон и право, 2007. – 431 с.

31. *Протасов В.Н.* Лекции по общей теории права и теории государства / В.Н. Протасов, Н.В. Протасова. – М. : Издательский дом “Городец”, 2010. – 752 с.

32. Общая теория государства и права : учебник / под ред. В. Лазарева. [3-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2003. – 520 с.

33. *Скакун О.Ф.* Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : підручник /О.Ф. Скакун. [Вид. 2-е, перероб. і доп.]. – Харків : Еспада, 2009. – 752 с.

Отримано 14.11.2016

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.477(479.24)

Гюнай Ч. Маммедова,
докторант БГУ**ЮРИДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ
МОДЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
В КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ**

В статье изложена необходимость и основные цели создания первой Конституции независимого Азербайджана, указана ее значимость в политической, экономической и общественной жизни республики. После получения Азербайджаном политической независимости республика, проводя свою независимую политику в области экономики, выстроила свою национальную стратегию путем освоения и вывоза на мировой рынок богатых углеводородных запасов, создала гарантию экономической безопасности. Проводимая государством правильная политическая, стратегическая, экономическая, социальная политика в соответствии с положениями Конституции направлена на благосостояние народа и повышение жизненного обеспечения, его социальную защиту.

Ключевые слова: Конституция АР, углеводородные запасы, экономическое развитие, социальная защита.

У статті викладено необхідність та основні цілі створення першої Конституції незалежного Азербайджану, вказана її значущість у політичному, економічному і суспільному житті республіки. Після здобуття Азербайджаном політичної незалежності республіка, проводячи свою незалежну політику у сфері економіки, вибудовувала свою національну стратегію шляхом освоєння та вивезення на світовий ринок багатих вуглеводневих запасів, створила гарантію економічної безпеки. Проведена державою правильна політична, військова, економічна, соціальна політика відповідності з положеннями Конституції спрямована на добробут народу і підвищення життєвого забезпечення, його соціальний захист.

Ключові слова: Конституція АР, вуглеводневі запаси, економічний розвиток, соціальний захист.

Paper describes the need for and main aims of the creation of the first Constitution of independent Azerbaijan State, its significance in the political, economic and social life of the Republic. After obtaining Azerbaijan's political independence Azerbaijan, pursuing its own independent policy in the field of Economics, has developed its national strategy through the development and export to the world market of the rich hydrocarbon reserves, created a guarantee of economic security. The state's proper political, strategic, economic and social policy in accordance with the provisions of the Constitution is aimed at the welfare of the people and enhance of the life welfare, social protection.

Keywords: Constitution of Azerbaijan, hydrocarbon reserves, economic development, social protection.

Долгосрочное обеспечение экономики и населения во всем мире топливно-энергетическими ресурсами и проблема энергетической эффективности, составляя

основу энергетической безопасности страны, считается одним из важных показателей уровня развития государства. С этой точки зрения, каждая страна, чтобы расширить базу топливно-энергетических ресурсов и обеспечить более продуктивное их использование, подготавливает национальную энергетическую стратегию. В Азербайджане, богатом энергетическими ресурсами, важность подготовки такой стратегии обосновывается концептуально, оценивается значимость экономического развития как составной части его национальной нефтяной стратегии в долгосрочном, мультипликативном эффективном его продвижении, его роль в решении проблем Топливо-энергетического комплекса. Полное информационное обеспечение в тактике обработки национальной энергетической стратегии, построение методологически четкой и точной алгебраически вычисленной системы и юридическое обеспечение так же являются важными условиями. Управление каждой цивилизованной страны, существующей в современном мире, осуществляется путем исполнения положений, выраженных в “Конституции”, объединяющей в себе его основные законы. Нормы, выраженные в правовой Конституции, налаживают и регулируют более важные и необходимые области общественных отношений, созданных в связи с осуществлением государственной власти в реальной жизни. В отличие от Конституции, простые законы Республики не считаются основным законом государства. Потому что текущие законы не определяют основу общественного и государственного строительства, а лишь регулируют отдельные, различные стороны экономически-политической и культурной жизни страны. Они принимаются на основе и во исполнение Конституции.

Учитывая то, что конституционное право Азербайджанской Республики является Главным законом государства, оно обладает высшей юридической силой чем другие акты, среди которых важными считаются указы президента, решения Кабинета Министров, то есть правительства, указания министерств, оно имеет наибольшую юридическую силу [1].

Необходимость и основные намерения в принятии Конституции Азербайджанской Республики. Как известно, в 1918–1920 гг. Азербайджанское народное государство, которое просуществовало всего 23 месяца, не смогло принять Основной Закон государства. Таким образом, история возникновения конституционного строя Азербайджанской Республики приходится, в основном, на период, когда страна входила в состав СССР. Первая Конституция Азербайджана была принята 19 мая 1921 года на I Всеазербайджанском съезде Советов. Новая редакция Конституции ССР Азербайджана, соответствующая Конституции СССР 1921 года, была принята 14 марта 1925 года на IV Всеазербайджанском съезде Советов. Общественно-политические изменения, произошедшие в этот период, обусловили необходимость принятия новой конституции в 1927, 1937, 1978 и 1995 гг.

Принятая 21 апреля 1978 года последняя Конституция Азербайджанской ССР, как и предыдущие, соответствовала Конституции СССР. После обретения Азербайджаном независимости возникла необходимость в подготовке новой Конституции. Для этого под руководством президента Гейдара Алиева была создана специальная комиссия, проект документа вынесен на всенародное обсуждение.

С 12 ноября 1995 года общенародным референдумом была принята первая Конституция независимого Азербайджана. Первая Конституция независимого Азербайджана заложила основу государственного строя Азербайджанской Республики. Новая Конституция Азербайджана состоит из пяти разделов, 12 глав и 158 статей. Первые изменения и дополнения в Конституцию были внесены в ходе референдума 24 августа 2002 года, а последние – 18 марта 2009 года. В 2002 году

было внесено 31 дополнение и изменение в 22 статьи Конституции, 18 марта 2009 года – 41 дополнение и изменение в 29 статей Конституции.

Народ Азербайджана, продолжая многовековые традиции своей государственности, руководствуясь принципами, отраженными в Конституционном Акте “О Государственной Независимости Азербайджанской Республики”, желая обеспечить благополучие всех и каждого, утвердить справедливость, свободу и безопасность, осознавая свою ответственность перед прошлым, нынешним и будущим поколениями, используя свое суверенное право, торжественно заявляет о следующих своих намерениях:

- защищать независимость, суверенитет и территориальную целостность Азербайджанской Республики;
- гарантировать в рамках Конституции демократический строй;
- достичь утверждения гражданского общества;
- построить правовое, светское государство, обеспечивающее верховенство законов как выражение воли народа;
- обеспечить всем достойный уровень жизни в соответствии со справедливым экономическим и социальным порядком;
- сохраняя приверженность общечеловеческим ценностям, жить в условиях дружбы, мира и безопасности с другими народами и в этих целях осуществлять взаимовыгодное сотрудничество.

Во имя перечисленных выше высоких намерений путем всенародного голосования – референдума принимается настоящая Конституция.

Независимая политика в экономической сфере. Азербайджанская Республика в 1991 году после восстановления своей государственной независимости, стала претворять в жизнь свои суверенные права в экономической сфере и проводить независимую политику. Главные направления этой политики – экономическая система, созданная на основании различных форм имущества, переход на экономический рынок и интеграция в мировую экономику. С периода независимости по настоящее время существующее в стране экономическое развитие можно разделить на два основных этапа. Первый – это период экономического хаоса или упадка, охватывающий 1991–1995 гг. Второй – это период макроэкономической стабильности и динамического экономического развития, продолжающегося с 1996 года. После восстановления государственной независимости, в течение прошлой краткой истории, в результате дальновидной политики и напряженной деятельности общенационального лидера азербайджанского народа Гейдара Алиева, несмотря на тяжелые первичные условия, удалось добиться больших достижений в сфере социально-экономического развития нашей страны и интеграции в мировую хозяйственную систему. Самое большое достижение состоит в том, что в процессе формирования независимого государства в этот период в нашей стране была создана новая по сути модель экономического реформы и развития – модель Азербайджана.

Согласно Конституции Азербайджанской Республики природные ресурсы принадлежат Азербайджанской Республике без ущерба для прав и интересов каких-либо физических и юридических лиц (статья 14). В Азербайджанской Республике развитие экономики социальной направленности, основанной на различных видах собственности, служит повышению благосостояния народа (статья 15).

Согласно части I статьи 16 Конституции Азербайджанской Республики, азербайджанское государство заботится о повышении благосостояния народа и каждого гражданина, его социальной защите и достойном уровне жизни. Азербайджан, опирающийся именно на такую правовую базу, достиг передачи в

эксплуатацию в 1996 году экспортного нефтепровода Баку–Новороссийск, в 1999 году Баку–Супса для вывода на мировой рынок своей нефти и подписания договора в связи со строительством основного экспортного нефтепровода Баку–Тбилиси–Джейхан, таким образом, диверсификации своих экспортных маршрутов.

Политическая независимость является залогом экономического развития. Развитие человеческого общества обусловлено связью и согласованностью естественных, общественных факторов размещения мировых экономических сфер и хозяйств отдельных стран. В международной геополитике фактор природных ресурсов несет исключительное значение. Диапазон природных ресурсов страны в ассортименте качества и количества составляет базу фундамента его политической независимости, экономической безопасности и возрождения. Нефть и газ, будучи в современное время важным производственным, экономически-материальным ресурсом, является основным энергетическим компонентом промышленного потенциала. Сегодня невозможно представить богатство мировой экономики без запасов нефти и газа. [2]. Всемирный спрос нефти в 1859 году был равен тысячам тонн, уже в начале XX века – 20 миллионам, в начале XXI века – 2,5 миллиардам тонн. В 70-е годы прошлого века, в грандиозный планетарный нефтяной кризис, куммулятивные запасы насчитывали 600 миллионов баррелей. Такое неадекватное отношение общества к мировому экономическому росту ускорило обнаружение новых нефтяных месторождений и в 1980-х годах запасы были остро увеличены и составили 70 миллиардов баррелей. А в конце века мировые нефтяные запасы перешли границу в один триллион баррелей. Согласно расчетам специалиста, максимальный потенциал мировых нефтяных запасов может составлять 310–315 миллиардов тонн. Обнаруженные в нынешнее время запасы равны 156,5 миллиардам тонн [3]. В XX веке более 50 % мировой нефтедобычи, равной 21,2 миллиардам тонн, приходилось на долю Азербайджана. Нефть, в основном, считается стратегической военной и дипломатической силой, источником формирования политико-экономической стратегии, важным фактором национальной силы. Большие государства, в основном самый гигантский нефтяной импортер США, сформировали конкуренцию контроля над регионами глобальных нефтяных ресурсов, выдвинули нефтяной фактор в сохранении экономической безопасности как важный приоритет. Известно, что выведение ресурсов углеводородного назначения из экономического оборота и в целом их отсутствие могут создать опасность, которая будет сопровождаться глобальным энергетическим голодом, транспорт остановится, самолеты не будут летать, мегаполисы погрузятся во мрак и холод, разрушится асфальт дорог из нефти. Это означает, что нефтегазовые ресурсы выполняют функцию самого сильного и удобного сектора, обеспечивающего инвестицию экономики. В периоды ускорения глобальной индустриализации – на отрезке 1900–1970 гг. в течение каждые 10 лет мировая добыча нефти была увеличена в два раза. Минувя полный век, в начале XXI века, в общем контуре это увеличение превысило 158, составило 3,34 миллиардов тонн, с 1900 года число 13 существующих нефтедобывающих стран выросло к настоящему времени до 100. В настоящее время нефтяные территории, охватывая более 28 тысяч месторождений, находятся в местностях, которые развиваются за счет одного миллиона скважин в географическом ландшафте 45 кв млн км, равного 9 % поверхности земли [4]. Сейчас развитие экономики Республики тесно связано с присвоением существующих энергетических запасов и импортом в мировые рынки. В таблице 1, ссылаясь на данные Управления статистики Республики, для последних 10

лет показаны основные энергетические запасы Азербайджана, их расходы на внутреннее потребление и импорт за рубеж.

Энергетические ресурсы Азербайджана и существующее положение его использования

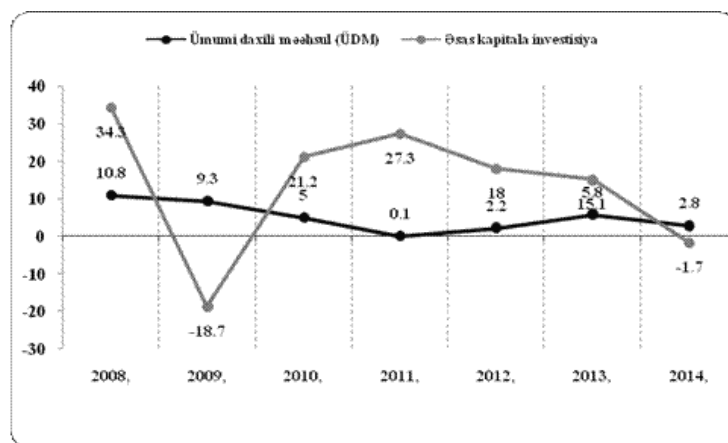
Таблица 1

Энергетические ресурсы	Годы										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Производство первичной нефти, млн т	15,4	15,5	22,2	32,3	42,6	44,5	50,4	50,8	45,6	43,4	43,4
Импорт первичной нефти, млн т	11,1	11,0	16,8	27,5	38,1	40,9	47,1	47,6	41,6	39,2	38,8
Потребление первичной нефти, млн т	4,3	4,5	5,4	4,8	4,5	3,6	3,3	3,2	4	4,2	4,6
Производство ежедневной нефти, тыс. баррель	308	309	445	646	856	895	1014	1023	919	872	877
Потребление ежедневной нефти, тыс. баррель	84	88	106	96	91	74	72	71	89	92	101
Производство годового природного газа, млрд м ³	7,7	8,3	8,6	9,1	9,8	14,8	14,8	15,1	14,8	15,6	16,2
Импорт годового природного газа, млрд м ³	3,1	3,8	3,4	3,0	1,8	5,6	7,0	7,7	6,7	7,1	7,6
Потребление годового природного газа, млрд м ³	4,6	4,5	5,2	6,1	8	9,2	7,8	7,4	8,1	8,5	8,6

Запасы нефти в Азербайджане составляют 1,0 миллиардов тонн, или же 7,0 миллиардов баррелей. Это равно 0,4 % обнаруженных запасов. 0,9 триллион кубических баррелей запасов природного газа составляет 0,5 % всемирных запасов [5].

Снижение промышленного сектора будет продолжать развиваться ввиду снижения нефтедобычи. Нефть и газ будут продолжать играть важную роль в экономике страны. Доля промышленного сектора в последние годы снижается в пользу служебного сектора. Впереди стоит очень сложное задание усиления темпа роста нефтяной экономики, чтобы компенсировать снижение нефтяной прибыли.

В прошлом году так же были уменьшены инвестиции в экономику. Хотя с 2005 года они постоянно повышались. Это связано не только с политикой государства, снижающего внутренние инвестиции в экономику. Затем следует институциональная слабость экономики – она не может присваивать инвестиции в большом размере. Например, инвестиции в декабре по сравнению с месяцем ноябрем повышены в 1,98 раза, и это происходит каждый год. Такое присвоение средств не может быть продуктивным. Инвестиции бюджета стали намного меньше корпоративных инвестиций.



Согласно Госстаткому, в 2014 году в экономику Азербайджана было осуществлено капиталовложение в размере 17615,8 млн манат (АЗН) капитала

(\$22,458 млрд). Это на 1,7% меньше, чем в 2013 году. Из внутренних источников в экономику вложено 12 735,4 млн АЗН или 72,3 % капитала. Иностранные инвестиции составили 4 880,4 млн АЗН или 27,7 %. Практически все эти инвестиции были вложены в нефтедобычу. Остальные секторы недостаточно инвестируются.

В таблице 2 приведены основные показатели работы промышленных предприятий по добыче сырой нефти и природного газа [6].

Таблица 2

Показатели	Годы						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Функционирующие предприятия – всего	83	82	81	82	86	107	116
Объем производимой продукции (услуг), текущие цены соответствующих годов, млн ман.	22581	16417	20741	26737	25473	24539	21877
Индекс физического объема производимой продукции, по сравнению с предыдущим годом, %	106,3	112,5	101,2	90,5	95,9	100,9	97,9
Удельный вес производимых промышленных продуктов, %	75,8	72,7	74,1	76,3	73,7	72,4	68,1
Среднее число работников по списку	36,2	33,2	32,5	31,3	32,1	32,4	32,3
По сравнению с предыдущим, %	99,7	91,7	97,9	96,3	102,6	100,9	99,7
Средняя месячная заработная плата одного работника: млн манат	1098,5	1071,0	1063,6	1282,0	1551,7	1684,0	1914,0
Существование основных фондов к концу года: млн манат	24029,4	25612,0	27626,0	30428,7	34113,5	38305,2	44243,0
По сравнению с предыдущим, %	111,4	100,0	107,8	109,9	112,9	112,9	116,1

В 1 пункте статьи 16 Конституции АР, посвященной социальному развитию и государству, говорится: “Азербайджанское государство заботится о повышении благосостояния народа и каждого гражданина, его социальной защите и достойном уровне жизни”, а в статье 38 отмечается, что “каждый имеет право на социальное обеспечение”.

Для систематической и последовательной реализации мер, предусмотренных в связи с диверсификацией экономики, в связи с социально-экономическим развитием в течение 2004–2013 гг. в регионах Азербайджанской Республики согласно соответствующим указам и распоряжениям главы государства были осуществлены 2-летние программы. В настоящее время утверждены и успешно исполнены “Государственная программа социально-экономического развития регионов в 2014–2018 годы”, “Государственная программа длительного развития и уменьшения бедности в Азербайджанской Республике в 2008–2015 годы”, “Государственная программа по надежному обеспечению населения Азербайджанской Республики в 2008–2015 годы продовольственными продуктами” и программы по развитию других областей.

В течение последних 10 лет (2003–2013 гг.) в Азербайджане была увеличена общая внутренняя продукция в 3,4 раза, а нефтяной сектор – в 2,7 раз. В результате осуществляемых целенаправленных мероприятий материальное благосостояние населения значительно улучшилось, прибыли были увеличены в 6,1 раз, было открыто 1,2 миллиона мест работы. В этот период уровень бедности был уменьшен до 6 процентов, а уровень безработицы снизился с 17 % до 5,2 %. В течение этих лет в экономику Азербайджана была вложена инвестиция в 132 миллиарда долларов, иностранный торговый оборот был повышен в 6,4 раза, нефтяной

экспорт – в 4,5 раз. В настоящее время в общей внутренней продукции доля частного отдела составляет 83 %, а в занятости – 73,9 процентов. В это время 19,4 тыс. предпринимательским субъектам были выданы государственные кредиты со скидкой на сумму 1,2 миллиарда ман. Эти кредиты создали возможность для открытия 113 тыс. новых мест работы. В 2003–2013 гг. были повышены прибыли государственного бюджета в 14,2 раз, налоговые поступления в 7,3 раза, расходы государственного бюджета в 13,0 раза, сбережения населения в 24 раза, а банковские активы в 18 раз. Учитывая то, что в последнее время темп повышения в нефтефтяном секторе составил 10, это очень много по сравнению с другими странами СНГ по росту в нефтефтяном секторе. Это значимо с точки зрения устойчивости экономики. Это в то же время привело к повышению доли нефтефтяного сектора в ВВП на 56 %. Это имеет особенное значение с точки зрения устранения зависимости из нефтефтяного сектора.

Представительство Азербайджанской Республики в региональных группировках продолжает расширяться. Сюда входят такие региональные объединения как Организация Государственного сотрудничества Черноморского бассейна в интеграционной орбите, ГУАМ, СНГ, Организация исламских стран и ЭКО. После обретения Азербайджанской Республикой государственной независимости одно из важных направлений ее внешнеэкономической политики составили международные финансы и кредит и отношения с экономическими структурами. В течение последующего периода было проведено достаточно работ в этой области. Азербайджан был принят в члены всех влиятельных международных структур, в том числе в 1992 году в члены Фонда международной валюты, Мирового банка, Банка Европейской реорганизации и развития, Исламского банка развития, а в 1999 году – в Банк Азиатского развития.

В отчете “Doing Business–2009”, отражающем оценку продуктивности бизнес-среды и подготовленном Корпорацией Всемирного банка и международных финансов, Азербайджан был объявлен самой реформаторской страной в мире. В очередных отчетах “Doing Business” Азербайджан сохранил свою положительную точку зрения. В то же время, настоящее положение экономики страны Международным рейтинговым агентством было повышено со “Stabil” до “Pozitiv”.

1. Исследование развития нашей Родины в последующие годы после обретения независимости показало, что основу государственного строительства Азербайджанской Республики заложила Новая Конституция.

2. Именно Конституция независимой Республики является юридическим гарантом существующего экономического положения и социально-общественного развития.

3. В процессе независимого государственного строительства, проводимого в нашей Республике, основывающегося на высокой юридической базе, была создана новая по сути модель экономических реформ и развития – модель Азербайджана.

4. Азербайджан, являясь независимой страной, как владелец своих энергетических ресурсов, заключив сделки со всемирными ведущими государствами, достиг возможности вывоза на мировой рынок углеводородных ресурсов и, являясь главным источником формирования политико-экономической стратегии, важным фактором национальной силы, выдвинуло нефтефтяной фактор на передний план как важный приоритет в сохранении экономической безопасности.

5. Согласно статье Конституции АР, написанной о социальном развитии и государстве, Азербайджанское государство заботится о повышении благосостояния народа и каждого гражданина, его социальной защите и достойном уровне жизни; согласно соответствующим Указами и распоряжениям главы государства были

осуществлены программы в связи с социально-экономическим развитием регионов Азербайджанской Республики. В настоящее время утверждены и успешно выполнены “Государственная Программа социально-экономического развития регионов в 2014–2018 годы”, “Государственная программа длительного развития и уменьшения бедности в Азербайджанской Республике в 2008–2015 годы”, “Государственная программа по надежному обеспечению населения Азербайджанской Республики в 2008–2015 годы продовольственными продуктами” и программы по развитию других областей.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. *Hacızadə E.M.* “Sosiallaşan iqtisadiyyat” Bakı. – Elm. – 2006.
2. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası 12 noyabr 1995-ci il.
3. *Hacızadə E.M., Paşayev T.Ə.* “Neft-qaz sənayesində yeni bazar mexanizmlərinin formalaşdırılması istiqamətləri”. Bakı. Elm. 2000. 200 s.
4. *Hacızadə E.M., Abdullayev Z.S.* “Neft təsərrüfatının iqtisadi strukturunun modernizasiyası”. Bakı. Elm. 2003. 512 s.
5. BP Statistical Review of world Energy. 2014.
6. Azərbaycan Respublikasının Dövlət Statistika Komitəsi Azərbaycanın energetikası Statistik məcmuə. Bakı-2015.

Отримано 22.11.2016

Г.Г. Мамишов,докторант кафедри міжнародного публічного права
(Бакинський державний університет)

ВРЕМЕННЫЕ ИЛИ УСЛОВНЫЕ САНИТАРНЫЕ И ФИТОСАНИТАРНЫЕ МЕРЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ СТРАНАМИ-ЧЛЕНАМИ ВТО

В настоящей статье изложены правовые и научные основы и условия применения санитарных и фитосанитарных мер со стороны стран-членов ВТО (Всемирной торговой организации), необходимость обоснования во время применения этих мер и особенности такого обоснования, соответствующие научные доказательства, а также подробно обсуждаются вопросы оценки риска и роль в процессе регулирования “принципа предосторожности” в рамках Соглашения по СФС, рассматриваются результаты судебных разбирательств, связанных с осуществлением соответствующих требований Соглашения по СФС в рамках ВТО, проводится аналого-дедуктивный анализ. Бесспорно, принято считать, что одним из ключевых моментов регулирования риска является предосторожность, особенно в сфере охраны здоровья и окружающей среды. Вопрос определения степени, в какой Соглашение по СФС позволяет принимать меры предосторожности, является одной из главных задач статьи. Кроме того, в статье рассматриваются статьи 2.2, 5.1, 5.7 Соглашения по СФС, изучаются аргументы, связанные с действиями или бездействием стран-членов ВТО относительно их определенных обязательств.

Ключевые слова: ВТО, панель ВТО, страны-члены, Соглашение по СФС, санитарные и фитосанитарные меры, “принцип предосторожности”, судебное дело, научная основа, научное доказательство, необходимая информация, риск, оценка риска, специфическая особенность, Апелляционный орган, международное публичное право, международный правовой обычай, международная торговля, меры защиты, производитель, экспортер, импортер, пищевые продукты, здоровье, качество, стандарт.

У статті викладено правові й наукові основи та умови застосування санітарних і фітосанітарних заходів з боку країн-членів СОТ (Світової організації торгівлі), необхідність обґрунтування застосування цих заходів та особливості такого обґрунтування, відповідні наукові докази, а також детально обговорюються питання оцінки ризику та роль у процесі регулювання “принципу обережності” у рамках Угоди СФС, розглядаються результати судових розглядів, пов’язаних зі здійсненням відповідних вимог Угоди СФС в рамках СОТ, проводиться аналогово-дедуктивний аналіз. Безперечно, прийнято вважати, що одним із ключових моментів регулювання ризику є обережність, особливо у сфері охорони здоров’я та навколишнього середовища. Питання визначення міри, у якій Угода СФС дозволяє вживати заходів обережності, є однією з головних завдань статті. Крім того, у статті розглядаються статті 2.2, 5.1, 5.7 Угоди СФС, вивчаються аргументи, пов’язані з діями або бездіяльністю країн-членів СОТ щодо їх певних зобов’язань.

Ключові слова: СОТ, панель СОТ, країни-члени, Угода СФС, санітарні та фітосанітарні заходи, “принцип обережності”, судова справа, наукова основа,

науковий доказ, необхідна інформація, ризик, оцінка ризику, специфічна особливість, Апеляційний орган, міжнародне публічне право, міжнародний правовий звичай, міжнародна торгівля, заходи захисту, виробник, експортер, імпортер, харчові продукти, здоров'я, якість, стандарт.

In the paper scientific and legal bases and conditions of the application of sanitary and phytosanitary measures, obligation for the justification of such measures and its features, use of relevant scientific evidences, as well as the “precautionary principle” and risk assessment issues discussed in detail in respect of their role in regulatory process in the frame of SPS Agreement, results of litigation process and court decisions on implementation of SPS requirements are considered and analogical-deductive parsing are carried out. It's unquestionably accepted that precaution is one of the crucial points of risk assessment, especially in respect of health and environmental protection issues. That is why determination of the allowed extends of precautionary measures by the SPS Agreement was one of the targets of the current Article. In the Article, certain requirement of the Clauses 2.2, 5.1, 5.7, as well as the Annex “A” of the SPS Agreement and its 4th paragraph is considered, WTO Member States activities and argumentations in respect to their obligations under the SPS Agreement are studied.

Key words: WTO, WTO's panel, member states, SPS Agreement, sanitary and phytosanitary measures, “precautionary principle”, case, scientific basis, scientific evidence, necessary information, risk, risk assessment, specific feature, Appellate body, international public law, law on international tradition, international trade, preventive measure, producer, importer, exporter, foodstuff, health, quality, standard.

Введение. С целью предотвращения возможного проникновения и распространения различных болезней и вредителей на территорию стран-членов ВТО, в Соглашении ВТО о применении санитарных и фитосанитарных мер может предусматриваться, в основном, применение временных и условных превентивных мер. Такие меры не должны применяться как меры искусственной борьбы и должны быть обоснованы соответствующими научными доказательствами. В некоторых случаях возможные реальные риски, достоверность которых не вызывает сомнений, требуют принятия странами неотложных мер и в это время обязанность сбора соответствующих научных доказательств не принимается во внимание. Однако страны-члены должны получить дополнительную информацию, необходимую для более объективной оценки риска, и искать способы рассмотрения соответствующих санитарных и фитосанитарных мер в соответствующий отрезок времени.

Постановка задания. Цель исследования состоит, в основном, в определении легитимности применения санитарных и фитосанитарных мер странами-членами ВТО, рассмотрении необходимости обоснования таких мер и использования научных доказательств во время применения подобных мер, а также в анализе решений, принятых различными структурами и органами ВТО по разрешению споров, связанных с применением санитарных и фитосанитарных мер. Одним из вопросов, затронутых в исследовании, является применение санитарных и фитосанитарных мер как мер “предосторожного подхода”, и рассмотрение возможности приобретения данным подходом статуса одного из основных принципов международного публичного права. Правильная интерпретация и применение норм и требований Соглашения по СФС по отношению к различным вопросам оставались в центре внимания в рамках исследования.

Результаты исследования. В ходе исследования было установлено, что санитарные и фитосанитарные меры, применяемые странами-членами ВТО в обязатель-

ном порядке, должны быть научно обоснованными. Определение санитарных и фитосанитарных мер, необоснованных научно, воспринимаются как искусственные барьеры в международной торговле между странами-членами ВТО и могут оспариваться в соответствующих органах данной организации. Как следует из результатов судебных разбирательств по данным вопросам, правомерность санитарных и фитосанитарных мер определяется куммулятивными требованиями и недостаточность научных оснований не всегда исключает легитимность применяемых мер. В том числе, было установлено, что статья 5.7 Соглашения по СФС приступает к функции регулирования скорее в случае отсутствия достаточной информации в информационной базе стран-членов, нежели в случае неопределенности научных оснований, и данная статья не может быть применена для обоснования применяемых мер без учета достоверных научных оснований. В ходе исследования на аналогичных основаниях было выявлено, что санитарные и фитосанитарные меры, определенные в статье 5.7. Соглашения по СФС, направленной на более объективную оценку риска, должны основываться на оценке риска, то есть во время оценки риска должна быть учтена вся ассоциированная информация, имеющаяся в распоряжении стран-членов.

Соглашение (далее по тексту – Соглашение по СФС) Всемирной Торговой Организации (ВТО) по применению санитарных и фитосанитарных мер позволяет принимать санитарные и фитосанитарные меры для обеспечения целей, определенных в рамках Соглашения, странами, являющимися членами ВТО (далее по тексту-страны-члены). Однако принимаемые санитарные и фитосанитарные меры не должны способствовать возникновению искусственных барьеров в торговле между странами-членами. Так, страны, являющиеся членами Европейского Союза, и Соединенные Штаты Америки в ряде случаев принимают санитарные и фитосанитарные меры в целях защиты местных производителей и вытеснения из рынка продуктов зарубежных производителей. При подготовке текста Соглашения по СФС, привлекая внимание к вышеупомянутому вопросу со стороны развивающихся и менее развитых стран-членов, было достигнуто отражение соответствующих норм в рамках соглашения. Соглашение по СФС, направленное на преодоление перечисленных выше искусственных барьеров, определяет потребность обоснования санитарных и фитосанитарных мер, принимаемых со стороны стран-членов. По данному требованию, страны-члены в обязательном порядке должны обосновать принятые санитарные и фитосанитарные меры с научной точки зрения. Определение санитарных и фитосанитарных мер, необоснованных с научной точки зрения, характеризуется как искусственный барьер в существующей международной торговле между странами-членами [1]. Однако следует принять во внимание то, что наука не может осуществить регулирование всех торговых отношений. В соответствии с Соглашением по СФС случаи, нерегулируемые наукой, перечислены ниже: при отсутствии достаточной информации о существовании и степени соответствующих рисков на территории стран-членов; при возникновении необходимости принятия странами-членами срочных мер во избежание вероятного вреда, наряду с определением существования и степени соответствующих рисков.

В случаях перечисленных выше страны-члены, не дожидаясь сбора научной информации, с соблюдением “принципа предосторожности” могут принять меры в направлении осуществления определения оценки риска. Возникший в рамках Соглашения по СФС данный подход называется “принципом предосторожности” стран-членов или “предосторожный подход”. Со стороны стран-членов “принцип предосторожности” понимается неоднозначно, существуют различные мнения по

отношению к роли данного принципа во время процесса регулирования. Журнал “The Economist” описывает ситуацию следующим образом:

“Брюссель является не только центром Европейского Союза, но и продолжает играть роль центра регулирования мира. Так, существует ряд причин определения стандартов Европейского Союза в широком смысле и попытки претворения их в жизнь. Самая главная среди этих попыток – это протекционистская позиция стран-членов. Европейский Союз – это большой рынок, имеющий полмиллиарда потребителей. Но ни территория Европейского Союза, ни его ресурсы и возможности, ни даже его историческая протекционистская позиция не отрицает роли Соединенных Штатов Америки как страны-источника принятых во всем мире стандартов.

В холодной войне между двумя развитыми государствами постоянное превосходство исходит из трансатлантического образа мышления и философского взгляда государства, находящегося на новом материке. Модель Соединенных Штатов Америки отличается, основываясь на анализе ценности-прибыли, новых правил в сфере труда и развития, в то же время по значению уделяемому на испытание каких-либо рисков. Компании извлекают выгоду из принципа презумпции невиновности для своих продуктов. Иными словами, при обнаружении любых изъянов в продуктах наказание за них будет устанавливаться рынком.

Модель же Европейского Союза больше присваивает “принцип предосторожности”. “Принцип предосторожности” определяется нормативно-правовыми актами, связанными со здоровьем и окружающей средой. В силу приоритета “принципа предосторожности”, ученые оценивают достоверность угрозы перед тем, как измерить степень риска. Радикальное отличие вышеупомянутых моделей приводит к частым трансатлантическим разногласиям между этими государствами в сфере геномодифицированных продуктов или же в сфере климатических изменений. Принятый Европейским Союзом подход не признает презумпцию корпоративной невиновности. И в самом деле, закон и правила REACH (Сборник Европейского союза регистраций, оценок, разрешений и ограничений химикатов) оценивающие безопасность тысяч химических веществ Европейского Союза, отрицая обязанность компаний в приведении доказательств в любом направлении, налагает на них обязанность демонстрации безопасности веществ, используемых в промышленности и утверждения с этой целью.

Некоторые Еврократы выдвигают идею, что пробелы в философии Соединенных Штатов Америки исходят из конституционных традиций этой страны. Так, согласно конституционной традиции Соединенных Штатов Америки, разрешено все, что не запрещено. Напротив, существующая до сих пор в Европейском Союзе наполеоновская традиция устанавливает следующее: государство само определяет, что позволительно и на что налагается запрет. До настоящего времени запретительный подход Европы, с точки зрения промышленности и потребительского спроса, может считаться более эффективным. Если ты претворяешь в жизнь глобальное производство, самый удобный для тебя путь – это соответствовать более обременительному процессу регулирования в своей цепочке поставок. Саморегулирование становится гораздо сложнее, когда дело доходит до уровня мировой торговли. Потому что во время осуществления глобальной торговли возникает необходимость вступления в отношения с различными торговыми участниками из дальних стран [2]. Однако, бесспорно, принято считать, что одним из ключевых моментов регулирования риска является предосторожность, особенно в сфере охраны здоровья и окружающей среды. Таким образом, вопрос определения степени в какой Согла-

шение по СФС позволяет принимать меры предосторожности является главной задачей.

Статья 5.7 Соглашения по СФС охватывает возможности принятия временных или условных санитарных и фитосанитарных мер в случае недостаточности научных обоснований, принятых странами-членами санитарных или фитосанитарных мер. С этой точки зрения, данная статья может рассматриваться как особая формация “принципа предосторожности”. “В случаях, когда соответствующее научное обоснование является недостаточным, любая страна-член может временно ввести санитарные или фитосанитарные меры на основе имеющейся соответствующей информации, включая информацию, полученную от соответствующих международных организаций, а также информацию о санитарных или фитосанитарных мерах, применяемых другими странами-членами. При подобных обстоятельствах члены стремятся получить дополнительную информацию, необходимую для более объективной оценки риска, и, соответственно, пересмотреть санитарную или фитосанитарную меру в течение разумного периода времени. “Из анализа этой статьи, для временных или условных санитарных и фитосанитарных мер следуют 4 (четыре) куммулятивных требования, которые были идентифицированы панелью ВТО, а позднее были подтверждены Апелляционным органом ВТО в судебном деле “Japan-Agricultural Products II”. Временные или условные санитарные и фитосанитарные меры будут считаться юридически обязательными в рамках Соглашения по СФС, если включают в себя все из следующих требований: временные или условные санитарные и фитосанитарные меры должны быть применены в случае недостаточного научного обоснования; временные или условные санитарные и фитосанитарные меры должны быть приняты на основе соответствующей информации, указанной в статье 5.7 Соглашения по СФС; в целях объективной оценки риска со стороны страны-члена должна быть получена дополнительная информация; информация, полученная в целях применения временных или условных санитарных и фитосанитарных мер, должна быть проанализирована в определенный отрезок времени [3].

В судебном деле “Japan-Apples” панель ВТО выдвинула на обсуждение первое требование. Панель ВТО сообщает, что из фактов, исследуемых в условиях отсутствия достаточного научного обоснования, нельзя прийти к мнению, что санитарные и фитосанитарные меры, согласно статье 2.2. Соглашения по СФС, были определены из недостаточного научного обоснования. Панель ВТО в деле “Japan-Apples” указывает: “Статья 5.7 Соглашения по СФС основывается на соответствующих научных обоснованиях и такое основание охватывает факты, поддерживающие не только позицию Японии, но в том числе и другие взгляды”.

В силу одобрения и со стороны стран-членов, и панели ВТО богатства научных основ, панель ВТО, бесспорно, принимает существование научных основ в больших объемах:

“Принимая во внимание учебно-научный и практический опыт, накопленный за последние 200 лет, целью статьи 5.7. Соглашения по СФС не является справление с современным состоянием мира. Как ясно видно из контекста статьи 5.7. Соглашения по СФС, временные или условные санитарные и фитосанитарные меры принимаются в случае отсутствия достоверного научного обоснования или в случае наличия частичного научного обоснования касательно обсуждаемого вопроса. Правительство Японии, жалуясь на факты, выявленные панелью ВТО, отмечает, что статья 5.7. Соглашения по СФС не должна применяться лишь в случае отсутствия достоверного научного обоснования или в случае наличия частичного научного обоснования касательно обсуждаемого вопроса. По мнению

Японского правительства, такая трактовка статьи 5.7. Соглашения по СФС не решает неопределенности, существующей между странами-членами, а лишь создает новые неопределенности, то есть, несмотря на наличие достаточных научных сведений о риске, неопределенности все еще остаются. Апелляционный орган ВТО, соглашаясь с определениями панели ВТО, сообщает: “Функция регулирования статьи 5.7. Соглашения по СФС начинает действовать не в случае неопределенности научных оснований рисков на территории стран-членов, а скорее в случае недостаточного научного основания тех же рисков в информационной базе этих стран”.

Вдобавок к вышеперечисленным, Апелляционный орган ВТО обращается к выявленным панелью ВТО достоверным обоснованиям. В то же время, Апелляционный орган утверждает, что достоверные обоснования стран-членов принимаются во внимание, если в количественном понятии они превышают минимум, но не способствуют получению конечного результата.

Кроме того, при обсуждении первого элемента статьи 5.7. Соглашения по СФС Апелляционный орган идентифицирует существенную связь между первым требованием данной статьи и обязанностью осуществления оценивания риска, указанного в статье 5.1. Соглашения по СФС. Таким образом, с целью осуществления статьи 5.7. Соглашения по СФС, в случае, если научные обоснования определенных рисков в информационной базе стран-членов не позволяют ни в количественном, ни в качественном смысле осуществить обязательство оценки риска, требуемой статьей 5.1. Соглашения по СФС, научные обоснования будут неприемлемы для применения временных или условных санитарных и фитосанитарных мер [4].

Судя по заключениям Апелляционного органа в деле “Japan-Apples”, факты, исследованные панелью ВТО, указывают на то, что научное обоснование, которое можно получить для применения временных или условных санитарных и фитосанитарных мер, не позволяет осуществить оценку риска в рамках статьи 5.1. Соглашения по СФС, и поэтому в рамках статьи 5.7. Соглашения соответствующее научное обоснование считается неприемлемым. В деле “Japan-Apples” такой анализ первого элемента статьи 5.7. Соглашения по СФС считается новшеством. Анализ первого элемента Соглашения в указанной выше форме определяет свою роль в случае отсутствия или недостаточности научного обоснования обсуждаемого статьей 5.7. Соглашения по СФС риска. Так или иначе, недостаточность научных обоснований не позволяет проводить адекватную оценку риска со стороны стран-членов. Таким образом, статья 5.7 Соглашения по СФС не может быть использована для обоснования принятых мер, без учета надежного научного обоснования [5].

Первое требование статьи 5.7. Соглашения по СФС вновь выводится на обсуждение со стороны Европейского Союза в деле “EC-Approval and Marketing of Biotech Products”. Европейский Союз оспаривает вопрос временности или условности мер защиты, применяемых в ряде своих стран-членов, и сообщает что меры безопасности должны быть оценены. В ходе оспаривания, Европейский Союз основывается на статье 5.7. Соглашения по СФС, в то же время он не принимает в качестве обоснования никакую связь между этой статьей и статьей 5.1. Соглашения. По существу, панель ВТО в деле “EC-Approval and Marketing of Biotech Products” проверяет аргумент Европейского Союза в рамках первого предложения статьи 5.7. Соглашения по СФС и устанавливает, что: статья 5.7. Соглашения по СФС использует классическую логику “если ... то”: то есть, если какие-либо из условий выполнены (in casu, недостаточность научного обоснования),

то обеспечивается соответствующий закон (*in casu*, на основе соответствующей информации могут быть приняты какие-либо санитарные или фитосанитарные меры). В результате, ясно следует, что во время выполнения соответствующего условия статья 5.7. Соглашения по СФС применяется в каждом конкретном случае, когда нет достаточного научного обоснования. Рассмотрение санитарных или фитосанитарных мер как условных или временных не является необходимым для применения статьи 5.7. Соглашения по СФС. Скорее, принятию санитарных или фитосанитарных мер как условных дает возможность первое предложение статьи 5.7. Соглашения по СФС. Поэтому для применения статьи 5.7. Соглашения по СФС основным средством является не временность или условность санитарных или фитосанитарных мер, а недостаточность соответствующих научных обоснований. В рассматриваемых делах научное обоснование страны-члена достаточно и, как требует того статья 5.1. Соглашения по СФС, позволяет провести оценку риска. Следовательно, это не ситуация, позволяющая принять временные или условные санитарные или фитосанитарные меры со стороны стран-членов [6].

У ВТО нет практики судебного дела касательно применения второго элемента статьи 5.7. Соглашения по СФС. Второй элемент статьи 5.7. Соглашения по СФС о принятии временных или условных санитарных или фитосанитарных мер на основании ассоциированной информации. Панель ВТО в делах “Japan-Agricultural Products II”, “Japan-Apples” и “EC-Approval and Marketing of Biotech Products”, экспериментируя с экономическим оборотом стран-членов, установила, что нет необходимости принимать решение по этому поводу [7].

Однако в деле “EC-Approval and Marketing of Biotech Products” панель ВТО, изучая взаимосвязь между статьями 5.1. и 5.7. Соглашения по СФС, проанализировала второе требование статьи 5.7. В данном деле панель ВТО заметила, что в направленном на более объективную оценку риска третьем требовании статьи 5.7. Соглашения по СФС говорится, что временные или условные санитарные или фитосанитарные меры должны основываться на оценке риска, то есть во время оценки риска должна приниматься во внимание вся ассоциированная информация, имеющаяся у стран-членов. По мнению панели ВТО, оценка риска с целью принятия временных или условных санитарных или фитосанитарных мер может отличаться по своей природе и такие отличия перечислены в параграфе 4 приложения “А” к Соглашению по СФС. Другими словами, оценка какого-либо риска, требуемого первым предложением статьи 5.7. Соглашения, может не отвечать требованиям сферы определения параграфа 4 приложения “А” к Соглашению по СФС. Параграф 4 приложения “А” к Соглашению по СФС определяет: “Оценка риска – оценка вероятности проникновения, укоренения или распространения вредителя или заболевания в пределах территории импортирующего члена применительно к санитарным или фитосанитарным мерам, которые могли бы быть применены, и связанных с этим потенциальных биологических и экономических последствий; или оценка возможности неблагоприятного воздействия на здоровье людей или животных, возникающего от присутствия добавок, загрязняющих веществ, токсинов или болезнетворных организмов, в пищевых продуктах, напитках или кормах”. Панель ВТО, поддерживая решение, сообщает, что возможность, определенная статьей 5.7. Соглашения по СФС для стран-членов, претворяется в жизнь в случае недостаточности научного обоснования для оценки риска, указанного в статье 5.1. Соглашения. Для более объективной оценки риска третий элемент статьи 5.7. Соглашения по СФС устанавливает обязанность стран-членов получения дополнительной необходимой информации.

Апелляционный орган ВТО в деле “Japan-Agricultural Products II” данный элемент уточняет следующим образом.

Ни положение статьи 5.7., ни какое-либо другое положение Соглашения по СФС не рассматривает вопросы по сбору дополнительных данных или требования и нормативные вопросы, связанные с процедурой сбора данных. Кроме того, статья 5.7. Соглашения по СФС не определяет, какие результаты могут быть достигнуты в соответствии с фактами. Единственный вопрос, подчеркиваемый в статье 5.7 Соглашения по СФС, – это определение обязательства стран-членов поисков и получения дополнительной информации. Однако в то же время статья 5.7. Соглашения по СФС устанавливает как требование, что дополнительная информация должна быть получена в целях осуществления более объективной оценки риска со стороны стран-членов. И поэтому запрошенная информация должна соответствовать и быть актуальной для оценки риска. В качестве примера приведем то, что оценка вступления носителя вреда на территорию стран-членов, его появления или распространения на данной территории прокладывает путь к применению санитарных и фитосанитарных мер со стороны стран-членов. Мы отмечаем, что панель ВТО устанавливает, что информация, собранная со стороны Японии, не проверяет адекватности и целесообразности оспариваемых санитарных и фитосанитарных мер. В рамках данного факта мы соглашаемся с панелью ВТО, что для более объективной оценки риска Япония не осуществляет поиски необходимой дополнительной информации”.

Панель ВТО в деле “EC-Approval and Marketing of Biotech Products”, проверяя третье требование статьи 5.7. Соглашения по СФС, отмечает, что: “Мы, ссылаемся на оценку рисков, которая обеспечивает или более близка к требованиям понятия, установленного в параграфе 4 приложения “А” к Соглашению по СФС, с условием восприятия “более объективной оценки риска” целиком”.

Апелляционный орган ВТО в деле “Japan-Apples” в рамках требований статьи 5.7. Соглашения по СФС связывает недостаточность соответствующего научного обоснования с проведением оценки риска в ненадлежащем порядке в рамках статьи 5.1. Соглашения по СФС. Панель ВТО в деле “EC-Approval and Marketing of Biotech Products” высказывает следующее:

“Если страна, являющаяся членом ВТО, принимает санитарные или фитосанитарные меры в ситуации, когда, согласно статье 5.1. и параграфу 4 приложения А к Соглашению по СФС, для оценки адекватного риска нет достаточного научного обоснования, то, как требует того второе предложение статьи 5.7. Соглашения по СФС, страна-член должна собрать дополнительную необходимую информацию. Согласно требованиям параграфа 4 приложения “А” к Соглашению по СФС, в случае, если страна-член соберет дополнительную необходимую информацию, то санитарные и фитосанитарные меры страны-члена будут приняты на основании оценки риска, согласно требованиям статьи 5.1. Соглашения” [8].

Четвертое требование статьи 5.7. Соглашения по СФС исходит из ограниченного временем характера принимаемых со стороны стран-членов временных или условных санитарных и фитосанитарных мер. Данное требование статьи состоит в пересмотре временных или условных санитарных, или фитосанитарных мер в разумных временных рамках. Однако, с научной точки зрения, неопределенность создает возможность прерывать установленный лимит времени. Соглашение по СФС решительно отрицает лимит времени, и взамен статья 5.7. Соглашения по СФС признает установленный странами-членами разумный срок для применения временных или условных санитарных или фитосанитарных мер. Таким образом, не допускается искусственное продление времени, потраченного страной-членом

на поиски научных обоснований в целях оценки наличия или отсутствия риска на своей территории [9].

Апелляционный орган ВТО в деле “Japan-Agricultural Products II” комментирует рассмотрение временных или условных санитарных или фитосанитарных мер, устанавливаемых со стороны стран-членов в разумные сроки, следующим образом: “По нашему мнению, вопрос разумного срока должен выделяться исходя из особенности каждого дела и включая характеристику временных или условных санитарных или фитосанитарных мер и сбор дополнительной необходимой информации для пересмотра санитарных или фитосанитарных мер, специфическая особенность каждого дела обязательно должна учитываться для решения вопроса разумного срока. В настоящем судебном деле панель ВТО устанавливает, что сбор дополнительной необходимой информации – вопрос несложный. Несмотря на то, что с 1 января 1995 года было установлено обязательство пересмотра различных требований инспекции, Япония не выполнила этих требований в разумные сроки” [10]. Поэтому защита временных или условных требований зависит от состояния научных знаний, непосредственно связанных с проблематичностью сбора дополнительной необходимой информации для пересмотра санитарных и фитосанитарных мер. Такое положение создает условия для маневрирования временных или условных санитарных и фитосанитарных мер относительно их временного характера.

Во время применения “принципа предосторожности” и статьи 5.7. Соглашения по СФС, в целях Соглашения по СФС, в одно и то же время и в той же плоскости возникновение ряда вопросов неизбежно. В деле “ЕС-Hormones” Европейский Союз попытался положиться на “принцип предосторожности” как на одно из правил международного публичного права и международного правового обычая. Несмотря на попытки Европейского Союза, Апелляционный орган ВТО, не принимая идею причастности “принципа предосторожности” к международному публичному праву и международному правовому обычаю, установил следующее. В международном праве статус “принципа предосторожности” все еще остается предметом обсуждения среди академиков, практиков закона, регулирующих органов и судей. Некоторые рассматривают “принцип предосторожности” как кристалл, ставший общим принципом международного экологического права. Позиция стран-членов ВТО касательно превращения “принципа предосторожности” в принцип международного публичного и международного правового обычая все еще остается неопределенной. Мы считаем, что Апелляционный орган должен избегать выражения какого-либо мнения о таком важном, но абстрактном вопросе. Следует учитывать то, что панель ВТО не выражала какого-либо мнения по поводу отношения “принципа предосторожности” к принципу международного публичного права и международного правового обычая. Из этого следует, что придание “принципу предосторожности” особого статуса без административного регулирования не имеет никакого значения”.

По мнению Апелляционного органа ВТО, статья 5.7. Соглашения по СФС не целиком охватывает соблюдение “принципа предосторожности”. “Принцип предосторожности” находит свое отражение в шестом параграфе преамбулы Соглашения по СФС и в статье 3.3. того же Соглашения. Оба положения дают странам-членам полномочие определить уровень защиты, превышающий даже уровень международных стандартов. Действительное соответствие вышеуказанных положений “принципу предосторожности” вызывают подозрения. Однако выбор конкретного уровня защиты создает вероятность, что со стороны стран-членов средствами оценки риска были определены существующие на их территории

риски. В рамках же Соглашения по СФС “принцип предосторожности” действует в случае отсутствия достаточного научного обоснования для оценки риска со стороны стран-членов [11].

По поводу связи между “принципом предосторожности” и требованиями Соглашения по СФС Апелляционный орган ВТО в деле “ЕС – Hormones” акцентирует внимание на том, что “принцип предосторожности”, несмотря на свой статус в международном праве, не может открыто отрицать требования статьи 5.1 и 5.2 Соглашения по СФС. Воздействие этого правила служит обеспечению ограничения “принципа предосторожности” в ситуации, охватываемой статьей 5.7. Соглашения по СФС. “Принцип предосторожности” не может реализовать добавления способности выполнения маневров относительно научных принципов Соглашения по СФС. Такой подход показывает панель ВТО в деле “ЕС-Approval and Marketing of Biotech Products II”. Панель ВТО отвечает в следующем порядке на позицию Европейского Союза касательно отношения “принципа предосторожности” к принципам международного права:

“Из предоставленных странами-членами, являющихся участниками спора, доказательств и других возможных материалов нам известно, что дебаты о причислении “принципа предосторожности” к известным и принятым принципам международного публичного и международного правового обычая все еще продолжаются. Следует учитывать, что до сегодняшнего дня ни один международный суд или трибунал не признавал “принцип предосторожности” путем принятия административного решения и всегда избегал этого” [12].

Вопросы о понятии и содержании “принципа предосторожности” все еще остаются открытыми. Так как, с одной стороны, ряд ученых принимает “принцип предосторожности” как один из принципов международного права, а, с другой стороны, еще одна группа ученых утверждает о неспособности “принципа предосторожности” приобрести статус принципа международного права, сложившаяся ситуация требует разъяснения.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. The WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement), (https://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm).
2. “Brussels Rules OK. How the European Union is Becoming the World’s Chief Regulator”, The Economist, 20 September 2007.
3. WT/DS245/R, отчет панели Всемирной Торговой Организации, судебное дело “Japan-Agricultural Products II”, параграф 8.54 ; WT/DS245/AB/R, отчет Апелляционного органа Всемирной Торговой Организации, судебное дело “Japan-Agricultural Products II”, параграф 89.
4. WT/DS245/R, отчет панели Всемирной Торговой Организации, судебное дело “Japan-Apples”, параграф 8.215, 8.216 ; WT/DS245/AB/R, отчет Апелляционного органа Всемирной Торговой Организации, судебное дело “Japan-Apples”, параграф 179, 184, 185.
5. C. Orozco, “The SPS Agreement and Crisis Management : The Chile-EU Avian Influenza Experience”, in P. Gallagher, P. Low and A.I.Stoler, “Managing the Challenges of WTO Participation (Cambridge University Press, 2005), pages 150–68.
6. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Notification of Determination of the Recognition of Equivalence of Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/7/Rev2/Add.1, dated 25 July 2002.
7. WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, отчет панели Всемирной Торговой Организации, судебное дело “ЕС-Approval and Marketing of Biotech Products”, параграф 7.2930-7.2933, 7.2939, 7.3253, 7.3239 ; WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, отчет панели Всемирной Торговой Организации, судебное дело “ЕС-Approval and Marketing of Biotech Products”, параграф 7; WT/DS76/R, отчет панели Всемирной Торговой Организации, судебное дело “Japan-Agricultural Products II”, параграф 8.59 ; WT/DS245/R, отчет панели Всемирной Торговой Организации, судебное дело “Japan-Apples”, параграф 8.222.

8. WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, отчет панели Всемирной Торговой Организации, судебное дело “EC-Approval and Marketing of Biotech Products”, параграф 7.2988 и 7.2990.

9. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Revision, G/SPS/19/Rev2, dated 23 October 2004.

10. WT/DS76/AB/R, отчет Апелляционного органа Всемирной Торговой Организации, судебное дело “Japan-Agricultural Products II”, параграф 92 vY 93.

11. Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, Decision on the Implementation of Article 4 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/19, dated 24 October 2001.

12. WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, отчет панели Всемирной Торговой Организации, судебное дело “EC-Approval and Marketing of Biotech Products”, параграф 7.89, 2.984, 7.2995.

Отримано 17.11.2016

СІМЕЙНЕ ПРАВО

УДК 347.6(477)

О.В. Алексеева,
кандидат юридичних наук

**ПРАВОВІ АСПЕКТИ МАТЕРИНСТВА Й БАТЬКІВСТВА
В УКРАЇНІ**

Досліджено феномени материнства й батьківства, їх правове закріплення у вітчизняному законодавстві. Вивчено взаємозв'язок материнства, батьківства і дитинства у психологічному і правовому вимірі, зокрема, утверджується нерозривність зв'язку матері, батька й дитини у процесі її виховання. Проаналізовано норми українського законодавства, що регулюють питання материнства і батьківства в Україні. На основі вивчення українського законодавства й зарубіжного досвіду запропоновано шляхи правового регулювання проблем, пов'язаних зі спорами щодо виховання дітей, до яких належать запровадження договору про порядок виховання спільних дітей, інститутів медіації, судово-психологічної експертизи сім'ї.

Ключові слова : захист прав, виконання батьківських обов'язків, материнство, батьківство, мати–батько–дитина, договір.

Исследованы феномены материнства и отцовства, их правовое закрепление в законодательстве развитых стран мира. Изучена взаимосвязь материнства, отцовства и детства в психологическом и правовом поле, в частности, утверждается неразрывность связи матери, отца и ребенка в процессе воспитания последнего. Проанализированы нормы украинского законодательства, регулирующие вопросы материнства и отцовства в Украине. На основе изучения украинского законодательства и зарубежного опыта предложены пути правового регулирования проблем, связанных со спорами по воспитанию детей, к которым относятся введение договора о воспитании совместных детей, институтов медиации, судебно-психологической экспертизы семьи и др.

Ключевые слова : защита прав, исполнение родительских обязанностей, материнство, отцовство, мать–отец–ребенок, договор.

Phenomena of motherhood and fatherhood, their legal adoption in the legislation of developed countries are investigated. We investigated the relationship of motherhood, fatherhood and childhood in psychological and legal field, in particular, the inseparable connection between mother, father and child in the process of education is argued. The norms of Ukrainian legislation, regulating the issues of motherhood and fatherhood in Ukraine are analyzed. On the basis of the study of the Ukrainian legislation and international experience the ways of legal regulation of problems related to disputes on raising children are suggested, in particular, the introduction of a contract on education of joint children, institutions of mediation, judicial and psychological examination of a family.

Keywords : protection of rights, parenthood, motherhood, fatherhood, mother–father–child, contract.

У ч. 3 ст. 51 Конституції України встановлено, що сім'я, дитинство, материнство і батьківство охороняються державою [1]. Ст. 3 розділу I Декларації про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок передбачає захист державою материнства та батьківства і пріоритетність інтересів матері та дитини у суспільстві [2]. Низка статей СК України, узгоджених із наріжними постулатами міжнародного права, передбачають захист матерів, і не менше статей в цьому ж Кодексі захищають права батьків. Про пріоритетність прав дітей, яка сьогодні в усьому цивілізованому світі стала одним із неоспорюваних постулатів, і говорити не доводиться. Тоді чому ж в українському соціумі наразі склалося так, що в ряді ситуацій захищеним не відчувається ніхто: ні дитина, ні батько, ні матір? Чому більшість питань, пов'язаних з нормами законодавства щодо материнства і батьківства в Україні, досі залишаються неврегульованими, наслідком чого стають тисячі зруйнованих родин, батьків, які втратили зв'язок з рідними дітьми, дітей, позбавлених комфортних умов існування, зрештою, права мати батька, матір, повноцінну родину, чи, принаймні, дружнє і сприятливе для зростання середовище? У статті ми спробуємо з'ясувати причини того, чому “не працюють” статті Сімейного Кодексу із захисту прав дітей, батьків і матерів і чи є спосіб у правовому порядку зберегти необхідні для виховання дитини дитячо-батьківські зв'язки як в умовах родини, так і в разі її розпаду.

В українській мові слово “батьківство” є омонімічним. У більш вузькому значенні – це факт народження дитини від певного чоловіка (батька); права й обов'язки чоловіка (батька) стосовно дитини, що впливає із кровної чи юридичної спорідненості [3, с. 177]; соціальний інститут, система прав, обов'язків, суспільних очікувань і вимог, що висувуються до чоловіка як до батька в нормативній системі культури й у структурі сім'ї [4, с. 4]. У ширшому значенні батьківство – це багато в чому взаємозамінена поведінка матерів і батьків і схожі батьківські почуття. У цьому ж контексті трапляються визначення інституту батьківства як сформованої на основі гендерної рівності і конкретизуючої конституційні положення сукупності юридичних норм, які відображають властиві або набуті дитиною права, свободи, обов'язки, відповідальність батьків з урахуванням захисту їх прав публічними й непублічними органами [5]. Тобто батьки – це матір і батько, які дали життя дитині й які 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 і праці (відповідно до ст. 12 розд. 3 ЗУ “Про охорону дитинства”, ст. 59 ЗУ “Про освіту”, ст. 150–151 глави 13 Сімейного кодексу України). Відповідно, основною метою батьківства є забезпечення народження, дорослішання, соціалізації, а також передачі духовних цінностей зростаючому поколінню, а саме батьківство має всі базові ознаки соціального інституту й визначається свідомо регульованою і стійкою формою організації спільної діяльності матерів і батьків з народження, виховання дитини, її фізичного, духовного й матеріального благополуччя. Водночас ми постійно чуємо (у тому числі й на жаль від фахових людей – юристів, педагогів, психологів) сентенції на тему, що жінка (причому незалежно від того, перебуває вона в шлюбі, чи ні) чомусь народжує виключно для себе, і тут же діаметрально протилежні заяви про те, “він же (чоловік) – батько!” – навіть якщо той роками не цікавився, чи жива-здорова його кровиночка, бо “не пускали”, “перешкоджали спілкуванню”, “налаштували проти нього” або з будь-яких інших відомих хіба йому самому причин; спостерігаємо ситуації відвертого шантажу й маніпулювання дітьми недобросовісними батьками, із якими проживають діти (переважно матерями), гри на

почуттях того з батьків, хто проживає окремо від дитини й відчуває щирі батьківські почуття, прив'язаність і любов до неї, зрештою, до розпаду сім'ї відігравав у її житті колосальну виховну роль. Усе перераховане вище, звичайно ж, є грубим порушенням низки положень Конвенції про права дитини, оскільки дитина не матиме змоги здійснити свої природні права на такі необхідні їй батьківську ласку, любов, турботу, виховання. Більше того, нагадує швидше середньовічні порядки, ніж життя цивілізованого суспільства й виставляє нашу державу в зовсім невідгідному для європейського співтовариства світлі. Це, на нашу думку, є, у тому числі, і наслідком непродуманості прийняття низки статей Сімейного кодексу, переважно декларативного характеру, несумісного з національними реаліями, нерозробленості дієвого механізму задоволення майнових і немайнових прав дітей і батьків у порозлученнєвий період, що породжує необхідність проведення низки досліджень, спрямованих на врегулювання зазначених питань.

Батьківське право – це можливість або комплекс можливостей, наданих матері, батькові щодо дитини. Як записано у статті 5 Хартії прав сім'ї, представленої Апостольським Престолом 22 жовтня 1983 р., “оскільки батьки дали життя своїм дітям, вони мають первинне і невід'ємне право виховувати їх, отже, їх слід вважати первинними і головними вихователями власних дітей”. Права батьків щодо виховання дитини розцінюються як засіб виконання ними обов'язків щодо неї. Тому права батьків виведені на друге місце – після обов'язків. Права та обов'язки батьків та дітей закріплено передовсім у розділі 3 “Права та обов'язки матері, батька і дитини”. Зокрема, зі змісту глави 13 можна зробити висновок, що особисті немайнові права дитини – природні, невід'ємні права, що виникають із приводу благ немайнового характеру, позбавлені економічного змісту та грошової оцінки, тісно пов'язані з особою носія, індивідуалізують її, не передаються і не відчужуються, мають специфічні підстави виникнення та припинення, мають строковий характер, належать усім, без винятку, батькам та дітям у рівному обсязі, захищаються батьками та іншими особами, регулюються переважно ЦК та СК України. Це:

- особисті немайнові права, направлені на забезпечення фізичного та психічного благополуччя дитини (права на життя, здоров'я, сім'ю, вибір місця проживання, виховання);

- особисті немайнові права, направлені на забезпечення соціального буття дитини (право на реєстрацію народження, право на індивідуалізацію особи в суспільстві, право на освіту).

Тоді як “право на виховання” – система законодавчо забезпечених заходів, що застосовується батьками під час спілкування з дітьми з метою забезпечення кожної дитини сімейним вихованням, можливістю духовного та фізичного розвитку шляхом передання їм своїх знань, життєвого досвіду, переконань, забезпечення нормального психічного і фізичного розвитку дітей та захисту їхніх інтересів [12, с. 5].

За українським законодавством мати й батько мають рівні права та обов'язки щодо дитини, незалежно від того, чи перебували вони у шлюбі між собою (ст. 141 СК України). Питання виховання дитини вирішується батьками спільно (ст. 157 СК України). Втім, у нашій національній традиції мати ідеалізується; вважається, що материнський інстинкт є вродженим і одним із найсильніших у природі, що він робить жінку більш терплячою, емпатійною, розуміючою та неодмінно допомагає їй інтуїтивно відчувати, що необхідно дитині. Батько ж часто уявляється як відсторонена від цієї діади людина, котра лише відвертає увагу матері на себе та без її допомоги не може зрозуміти потреб дитини. Однак життя демонструє ситуації, які свідчать, що батько не тільки здатний з успіхом виконувати

“материнські” функції, але й іноді краще за жінку відчуває і задовольняє фізіологічні та психологічні потреби дитини, отримуючи від цього справжнє задоволення, при цьому повноцінно виконуючи чоловічі батьківські функції (за деякими соціологічними даними, саме батько відіграє провідну роль у вихованні кожної четвертої дитини в нашій країні). Права таких батьків є настільки ж природними, як і права матерів, незважаючи на те, що батьківство й материнство, звичайно ж, мають докорінно різну природу. Про це говорять речники організацій, які обстоюють права чоловіків-батьків. Зокрема, у рамках маскулінізму – руху, поширеного в багатьох західних країнах, заснованого на дружній чоловікам концепції, спрямованій на аналіз соціальних проблем, велика увага приділяється правам батька щодо дітей, особливо після розлучення. Представники цього руху наполягають на тому, що діти й після розлучення потребують обох біологічних батьків, а отже, розлучені батьки повинні мати не лише обов’язки, а й на практиці мати можливість реалізувати свої права [6]. У свою чергу, численні жіночі правозахисні організації, такі як “Міжнародний рух жінок, які виступають за свої права”, “Ла Страда Україна” тощо, загострюють увагу на проблемах соціальної дискримінації жінок, фемінізації бідності, проблемах насильства в сім’ї, порушенні прав матерів і дітей, незахищеності української жінки в суспільстві, яку часто від свавілля чоловіка зовсім не рятує той факт, що вона є матір’ю його дітей [7]. Проблема, яка на сьогодні є концептуальною, полягає в тому, що як серед жінок, так і з-поміж чоловіків чимало таких, які цілком серйозно вважають, що батька чи матір їхній дитині може замінити хтось інший. Це не так. Неможливо розірвати зв’язок дитини зі своїми біологічними батьками, як і розірвати тріаду “батько–мати–дитина”. Тому останній важливо зберегти навіть якщо стосунки подружжя вичерпали себе, а батьківство в обох було й залишається справжнім та усвідомленим.

Саме тому в українському законодавстві в ч. 1 ст. 151 СК закріплено норму про переважне право батьків на особисте виховання дитини. Це означає й те, що лінія батьківського виховання має бути головною. З огляду на це, дід, баба інші особи мають враховувати, що їхня виховна спрямованість повинна узгоджуватись або хоча б не суперечити тому вихованню, яке дають дитині батьки [8, с. 225]. Батьки мають переважне право перед іншими особами на особисте виховання своєї дитини. Це означає, що вони вправі відстороняти від виховання дитини усіх третіх осіб, включаючи найближчих родичів (це право, звичайно ж, може бути оскаржене). Право на виховання своєї дитини – це особисте невід’ємне право батьків (у зв’язку з цим, на нашу думку, потребують уточнення диспозиції статей, які допускають до виховного процесу дитини бабусь, дідусів, тіток, дядьків, вітчимів та мачух тощо).

Норма статті 153 СК корелюється з ч. 3 ст. 9 Конвенції про права дитини, відповідно до якої держави-учасниці поважають право дитини, яка розлучається з одним чи обома батьками, підтримувати на регулярній основі особисті відносини і прямі контакти з обома батьками, за винятком випадків, коли це суперечить найкращим інтересам дитини [9].

Правило ч. 2 ст. 157 СК додатково підкреслює обов’язок того з батьків, хто проживає окремо від дитини, брати участь у її вихованні, хоча збереження в нього цього обов’язку прямо впливає зі ст. 141. На нашу думку, істотним недоліком і прогалиною в законодавстві є те, що батько або інший родич, що проживає окремо, має право на звернення до суду з метою усунення перепон у спілкуванні з дитиною, тоді як сама дитина позбавлена такої можливості (ця проблема актуалізується, якщо “нешлюбні” батьки/матері спорадично контактують з дитиною, таким чином ще більше погіршуючи травматичну ситуацію). Західний

же досвід (тієї ж Швеції) свідчить про соціальну відповідальність батьків, що проживають окремо від дітей, за безпосереднє спілкування з дітьми. На нашу думку, запозичення такого досвіду значною мірою вирішило б проблему усунення перепон у спілкуванні з батьками. Крім того, в Україні на сьогодні той із батьків, що проживає окремо від дитини, має законне право:

- на отримання будь-якої інформації щодо життєдіяльності своєї дитини, наприклад, доправляючи відповідні запити до школи, у якій навчається дитина, до медичних закладів, у яких вона обстежується, до секцій, які відвідує, щоб дізнатися, коли вона приходить, коли йде додому, як навчається, чи здорова тощо. Відповідно, той із батьків, з яким проживає дитина, не може вимагати від керівників цих закладів не надавати подібної інформації або створювати перешкоди батькові чи матері у спілкуванні з дитиною;

- на пріоритетність у особистому вихованні дитини перед усіма іншими родичами (наприклад, за тривалої відсутності того з батьків, з яким проживає дитина);

- брати участь у вирішенні питання отримання дитиною освіти. Але якщо той з батьків, що проживає з дитиною, має право вибору навчального закладу, форми навчання, то другий такими правами не наділений. Він може лише дати пораду, рекомендацію, надати необхідну допомогу при вирішенні проблем, пов'язаних зі здобуттям освіти. Тобто інтенсивність впливу того з батьків, який проживає з дитиною, і того, який проживає окремо від неї, різний. Перевага надається тому, хто проживає разом. Проте той із батьків, що проживає окремо від дитини, має право спільно з іншим вирішувати питання стосовно виховання дитини, а не бути відстороненим від нього; оспорювати й обирати форми і методи виховання, крім тих, що суперечать закону чи моральним засадам суспільства.

Чи є “презумпція материнства” в українській правозастосовній практиці, зокрема, при визначенні місця проживання дитини в більшості випадків разом з матір'ю? Вважаємо, що в ряді випадків вона має місце й навіть є виправданою з огляду на саму природу материнства й необхідність збереження тісного контакту дитини й матері, особливо в перші роки життя дитини (неспростовним фактом вікової психології й медичним фактом є те, що тривала розлука з матір'ю дитини, особливо перших 2 років життя, призводить до вкрай негативних наслідків у розвитку дитини, аж до незворотніх психологічних змін). Не можна й оспорювати того, що ця ж природа спонукає жінку з нормально розвиненим материнським інстинктом не передавати свою дитину будь-кому на виховання й не поступатися вирішальною роллю в її вихованні. Крім того, українські суди керуються принципом, закріпленим в ст. 6 Декларації прав дитини від 20 листопада 1959 року, про те, що дитина не може бути розлучена з матір'ю [10], а також згаданою вже вище ст. 3 розділу I Декларації про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок, що передбачає захист державою материнства та батьківства і пріоритетність інтересів матері та дитини у суспільстві. Втім, сказане жодним чином не стосується тих матерів, котрі надовго полишають своїх малюків на родичів, а то й напризволяще, поривають зв'язок зі своєю дитиною, втрачаючи, таким чином, свою значущість для розвитку останньої, а разом з тим і “презумпцію материнства”, тобто своє місце у виховному процесі дитини.

Отже, ми бачимо, що Сімейний кодекс містить серйозні гарантії права того, хто не проживає разом з дитиною, брати участь у її вихованні, і закон утверджує паритетність батьків у виборі форм, методів виховання, виборі навчального закладу, визначенні конфесійної приналежності. Усе це зумовлює необхідність досягнення порозуміння безпосередньо між батьком і матір'ю дитини, яке, зокрема,

може бути відображене у формі певних домовленостей, викладених у договорі щодо здійснення батьківських прав та виконання обов'язків тим з них, хто проживає окремо від дитини (відповідно до ч. 4 ст. 157 СК). Частіше за все проблеми здійснення права на спілкування виникають при припиненні сімейних стосунків між батьками. Цей договір має бути в обов'язковому порядку нотаріально завіреним, і його невиконання має тягти негативні наслідки для порушника. Відсутність нотаріального посвідчення тягнутиме за собою визнання такого договору нікчемним (ч. 1 ст. 220 ЦК України). Разом з тим, на відносини батьків дитини стосовно укладення зазначеного договору також будуть розповсюджуватися положення ч. 2 ст. 220 ЦК України, відповідно до якої, якщо сторони домовилися щодо усіх істотних умов договору, що підтверджується письмовими доказами, і відбулося повне або часткове виконання договору, але одна із сторін ухилилася від його нотаріального посвідчення, суд може визнати такий договір дійсним [11]. На нашу думку, укладення договору – це перше, що повинен запропонувати суддя батькам, які розлучаються. Тому доцільно саме на етапі розлучення вирішувати всі питання, пов'язані із правом на спілкування та виховання дитини. У цей момент легше оцінити реальну перспективу майбутніх контактів батьків, що проживають окремо від своїх дітей. Тут можуть бути зафіксовані будь-які важливі для сторін нюанси: місце спілкування, їх частота, періодичність, тривалість, необхідність присутності третіх осіб при спілкуванні тощо. Цей договір повинен не суперечити інтересам дитини. Законодавство чітко не визначає, з якого віку дитина вправі самостійно вирішувати питання свого спілкування з батьками. Дитина, яка може висловити свою думку, має бути вислухана при вирішенні між батьками, іншими особами спору щодо її виховання (ч. 2 ст. 171 СК). В тому випадку, якщо дитина не хоче спілкуватись з одним з батьків, вона не може бути примушена до такого спілкування, оскільки для неї це право, а не обов'язок, який вона повинна виконувати.

У ході укладення договору доцільно призначати судово-психологічну експертизу, яка має безсторонньо визначити роль кожного з батьків у вихованні дитини, характер стосунків між ними й дитиною й визначити ряд рекомендацій для вибудовування батьківсько-дитячих стосунків після розпаду родини. Слід пам'ятати, що зарубіжне законодавство, яке регулює права батьків після розлучення, виходить із принципу спільної опіки над дитиною як матір'ю, так і батьком, а отже, слід досягати 1) паритету прав і обов'язків у вихованні дитини; 2) недопущення втручання у стосунки “батько–мати–дитина” третіх осіб.

Кількість розлучень дедалі зростає, і разом з тим актуалізуються проблеми реалізації батьками прав стосовно своїх дітей. Водночас мати рівні права на сторінках закону та реальне рівне право у житті – це не одне й те саме. Проте, на нашу думку і глибоке переконання, це не має бути право тих, хто, навіть сплачуючи аліменти (часто за судовим рішенням), не виявляє зацікавленості у здійсненні особистих немайнових обов'язків щодо дитини. Тому ми обстоюємо думку про те, що категорія “батьківські права” стосується лише тих батьків, що дотримуються відповідних норм, засвоюють батьківські стратегії, реалізують себе в догляді за дітьми, відповідально ставляться до своїх обов'язків щодо виховання, розвитку й утримання дітей, зрілих і люблячих. Саме їх права на виховання, а не так званих “вона ж мам” і “він же тат”, яким “заважають” виконувати батьківські обов'язки найрізноманітніші обставини, має захищати Закон, для чого потребують необхідних доопрацювань як норми порозлученнєвого законодавства, так і “дитячі” норми (звичайно, назви умовні, таких понять у національному законодавстві наразі немає, але тут ідеться саме про них). Реалізувати ці права можна різними

шляхами – через згадане тут укладення Договору стосовно виховання дитини, проведення судово-психологічної експертизи стосунків між батьками й дітьми, через інститут медіації упровадження інституту спільної опіки тощо. Отже, сьогодні слід вести мову про необхідність імплементації в українську дійсність цих нових для нас, але давно вже усталених у європейському праві інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Декларація про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1999 № 475-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T990475.html.
3. Енциклопедія батьківства : посібник з сімейного виховання / авт. кол. ; за заг. ред. Є.І. Коваленко, С.В. Куриленко. – К. : КНТ, 2008. – 592 с.
4. *Дерев'янка П.А.* Конституційно-правовий інститут отцовства в РФ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / П.А. Дерев'янка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://icm.krasn.ru/refextra.php>
5. *Тюптя О.* Материнство–батьківство як соціокультурний феномен / О. Тюптя // Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка. – 2013. – № 1(7). С. 80–83.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://razvodis.ru/razvod.ru/razvod/deti/soglashenie.html>.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://la-strada.org.ua/ucp_mod_materials_show_228.html.
8. *Ромовська З.В.* Сімейний кодекс України : науково-практичний коментар / З.В. Ромовська. – К. : Правова єдність, 2009. – 432 с.
9. Конвенція ООН про права дитини від 20.11.1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_021.
10. Декларація прав дитини від 20.11.1959 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_384.
11. *Багач Е.М.* Сімейний кодекс України : науково-практичний коментар / Е.М. Багач, Ю.В. Білоусов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurisprudence.club/pravo-semeynoe/simeyniy-kodeks-ukrajini-naukovo-praktichniy.html>.
12. *Ольхович Л.А.* Особисті немайнові права дитини за цивільним законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Л.А. Ольховик ; ХНУВС. – Х., 2006.

Отримано 15.11.2016

НАУКА І ПРАВООХОРОНА

НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

NAUKA I PRAVOOKHORONA

SCIENCE JOURNAL

Редакційна група:

*Алексєєва О.В.,
Логінова О.П.,
Якубчик Т.В.*

Випусковий редактор

Лелет С.М.

Комп'ютерна верстка:

Мухіна Т.М.

Issuing Editor

Lelet S.M.

Editorial Group

*Aliexsieieva O.V.,
(English interpreter)
Lohinova O.P.,
Yakubchik T.V.*

Makeup

Mukhina T.M.

Підписано до друку 19.12.2016.

Формат 60x80 ¹/₈. Гарнітура Petersburg. Друк офсетний.

Папір офсетний. Ум.-друк. арк. 8,2.

Наклад 100. Зам.

Видавець ФОП Озеров Г.В.

м. Харків, вул. Університетська, 3, кв. 9.

Свідоцтво про державну реєстрацію

№ 818604 від 02.03.2000.